



DET KONGELIGE KOMMUNAL-  
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

# Prop. 46 L

(2017–2018)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

## Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)



# Innhold

<b>1</b>	<b>Proposisjonens hovedinnhold..</b>	9	6.4.1	Hovedregelen om virkeområdet ..	38
			6.4.2	Virkeområdet og regler for selvstendige rettssubjekter .....	38
<b>2</b>	<b>Bakgrunnen for proposisjonen</b>	11			
2.1	Lokaldemokratiets framvekst .....	11			
2.2	Bakgrunnen for forslaget til ny lov	12	<b>7</b>	<b>Kommuners informasjonsplikt</b>	40
2.3	NOU 2016: 4 .....	12	7.1	Gjeldende rett .....	40
2.4	Høringen .....	13	7.2	Utvalgets forslag .....	40
2.5	Høringsinstansene .....	13	7.2.1	Informasjonsplikten .....	40
			7.2.2	Plikt til å legge til rette for tilgang til informasjon .....	41
<b>3</b>	<b>Internasjonal og nordisk rett ...</b>	18			
3.1	Det europeiske charteret om lokalt selvstyre .....	18	7.2.3	Informasjon om kommunal virksomhet i andre rettssubjekter	41
3.1.1	Innledning .....	18	7.2.4	Informasjonsstrategi .....	42
3.1.2	Charterets plass i norsk rett .....	18	7.3	Høringsinstansenes syn .....	42
3.1.3	Innholdet i charteret – hovedtrekk	18	7.4	Departementets vurdering .....	43
3.2	Nordisk rett .....	19	7.4.1	Informasjonsplikten .....	43
			7.4.2	Plikt til å legge til rette for tilgang til informasjon .....	43
<b>4</b>	<b>Formål</b> .....	20			
4.1	Gjeldende rett .....	20	7.4.3	Informasjon om kommunal virksomhet i andre rettssubjekter	43
4.2	Utvalgets forslag .....	21	7.4.4	Informasjonsstrategi .....	43
4.3	Høringsinstansenes syn .....	21			
4.4	Departementets vurdering .....	22	<b>8</b>	<b>Innbyggerdeltakelse</b> .....	44
<b>5</b>	<b>Kommunalt selvstyre og forholdet til nasjonale myndigheter</b> .....	24	8.1	Innbyggerforslag .....	44
5.1	Gjeldende rett .....	24	8.1.1	Gjeldende rett .....	44
5.1.1	Kommunalt selvstyre .....	24	8.1.2	Utvalgets forslag .....	44
5.1.2	Prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale selvstyret .....	25	8.1.3	Høringsinstansenes syn .....	44
5.2	Utvalgets forslag .....	26	8.1.4	Departementets vurdering .....	45
5.2.1	Kommunalt selvstyre .....	26	8.2	Lokale folkeavstemninger .....	46
5.2.2	Prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale selvstyret .....	27	8.2.1	Gjeldende rett .....	46
5.3	Høringsinstansenes syn .....	30	8.2.2	Utvalgets forslag .....	46
5.4	Departementets vurdering .....	32	8.2.3	Høringsinstansenes syn .....	46
5.4.1	Kommunalt selvstyre .....	32	8.2.4	Departementets vurdering .....	47
5.4.2	Prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale selvstyret .....	33	<b>9</b>	<b>Folkevalgte organer og administrasjonen</b> .....	48
<b>6</b>	<b>Virkeområde</b> .....	36	9.1	Folkevalgte organer .....	48
6.1	Gjeldende rett .....	36	9.1.1	Gjeldende rett .....	48
6.2	Utvalgets forslag .....	36	9.1.2	Utvalgets forslag .....	50
6.2.1	Hovedregelen om virkeområdet ...	36	9.1.3	Høringsinstansenes syn .....	52
6.2.2	Regler for selvstendige rettssubjekter som kommunen er involvert i .....	37	9.1.4	Departementets vurdering .....	54
6.3	Høringsinstansenes syn .....	37	9.2	Folkevalgte .....	56
6.4	Departementets vurdering .....	38	9.2.1	Gjeldende rett .....	56
			9.2.2	Utvalgets forslag .....	56
			9.2.3	Høringsinstansenes syn .....	57
			9.2.4	Departementets vurdering .....	57
			9.3	Tittelen på lederen av kommunens administrasjon. ....	57
			9.3.1	Gjeldende rett .....	57
			9.3.2	Utvalgets forslag .....	58
			9.3.3	Høringsinstansenes syn .....	58
			9.3.4	Departementets vurdering .....	59

9.4	Roller og oppgaver for administrasjonen .....	59	10.7	Støtte til grupper som ikke er med i kommunerådet .....	85
9.4.1	Gjeldende rett .....	59	10.7.1	Gjeldende rett .....	85
9.4.2	Utvalgets forslag .....	59	10.7.2	Utvalgets forslag .....	85
9.4.3	Høringsinstansenes syn .....	61	10.7.3	Høringsinstansenes syn .....	85
9.4.4	Departementets vurdering .....	62	10.7.4	Departementets vurdering .....	85
9.5	Delegering .....	63	<b>11</b>	<b>Ordfører</b> .....	86
9.5.1	Gjeldende rett .....	63	11.1	Ordførers myndighet og oppgaver	86
9.5.2	Utvalgets forslag .....	64	11.1.1	Gjeldende rett .....	86
9.5.3	Høringsinstansenes syn .....	65	11.1.2	Utvalgets forslag .....	86
9.5.4	Departementets vurdering .....	65	11.1.3	Høringsinstansenes syn .....	87
9.6	Disposisjoner foretatt uten fullmakt eller myndighet .....	67	11.1.4	Departementets vurdering .....	88
9.6.1	Gjeldende rett .....	67	11.2	Valg av ordfører .....	89
9.6.2	Utvalgets forslag .....	71	11.2.1	Gjeldende rett .....	89
9.6.3	Høringsinstansenes syn .....	73	11.2.2	Utvalgets forslag .....	90
9.6.4	Departementets vurdering .....	74	11.2.3	Høringsinstansenes syn .....	91
			11.2.4	Departementets vurdering .....	92
<b>10</b>	<b>Overordnede styringsmodeller. Særlig om parlamentarisme</b> ....	<b>76</b>	<b>12</b>	<b>Kommunale foretak</b> .....	<b>94</b>
10.1	Videreføring av parlamentarismemodellen .....	76	12.1	Gjeldende rett .....	94
10.1.1	Gjeldende rett .....	76	12.1.1	Foretakets ledelse .....	94
10.1.2	Utvalgets forslag .....	76	12.1.2	Økonomiforvaltningen .....	94
10.1.3	Høringsinstansenes syn .....	77	12.1.3	Forholdet til forvaltningsloven, offentlighetsloven og kommuneloven for øvrig .....	94
10.1.4	Departementets vurdering .....	77	12.1.4	Habilitetsregelen i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e ....	94
10.2	Vilkår for innføring av parlamentarisme .....	78	12.1.5	Parlamentarisk styrte kommuner	95
10.2.1	Gjeldende rett .....	78	12.2	Utvalgets forslag .....	95
10.2.2	Utvalgets forslag .....	78	12.2.1	Innledning .....	95
10.2.3	Høringsinstansenes syn .....	78	12.2.2	Eierstyring .....	95
10.2.4	Departementets vurdering .....	79	12.2.3	Rollekombinasjonen styremedlem i kommunalt foretak og tjenestemann eller folkevalgt i kommunen	95
10.3	Åpenhet .....	79	12.2.4	Parlamentarisk styrte kommuner	96
10.3.1	Gjeldende rett .....	79	12.2.5	Forholdet til statsstøtteforbudet i EØS-avtalen – handlingsrom .....	96
10.3.2	Utvalgets forslag .....	79	12.3	Høringsinstansenes syn .....	96
10.3.3	Høringsinstansenes syn .....	79	12.3.1	Generelt om kommunale foretak ..	96
10.3.4	Departementets vurdering .....	80	12.3.2	Rollekombinasjonen styremedlem i kommunalt foretak og tjenestemann eller folkevalgt i kommunen	97
10.4	Saksutredninger .....	80	12.3.3	Parlamentarisk styrte kommuner	98
10.4.1	Gjeldende rett .....	80	12.4	Departementets vurdering .....	98
10.4.2	Utvalgets forslag .....	80	12.4.1	Generelt om kommunale foretak ..	98
10.4.3	Høringsinstansenes syn .....	81	12.4.2	Rollekombinasjonen styremedlem i kommunalt foretak og folkevalgt eller tjenestemann i kommunen ...	98
10.4.4	Departementets vurdering .....	81	12.4.3	Parlamentarisk styrte kommuner	99
10.5	Tiltak for å styrke opposisjonens og kommunestyrets rolle i parlamentarisk styrte kommuner	81	<b>13</b>	<b>Valgbarhet, ombudsplikt og suspensjon mv.</b> .....	<b>100</b>
10.5.1	Gjeldende rett .....	81	13.1	Valgbarhet, ombudsplikt og fritak	100
10.5.2	Utvalgets forslag .....	81	13.1.1	Gjeldende rett .....	100
10.5.3	Høringsinstansenes syn .....	82			
10.5.4	Departementets vurdering .....	83			
10.6	Politiske stillinger .....	84			
10.6.1	Gjeldende rett .....	84			
10.6.2	Utvalgets forslag .....	84			
10.6.3	Høringsinstansenes syn .....	84			
10.6.4	Departementets vurdering .....	84			

13.1.2	Utvalgets forslag .....	101	16.2.3	Når oppstår en utvidet innsynsrett	129
13.1.3	Høringsinstansenes syn .....	102	16.2.4	Nærmere om innsyn i taushets- belagte opplysninger .....	129
13.1.4	Departementets vurdering .....	102	16.2.5	Nærmere om innsyn i dokumenter som kan unntas offentlighet etter offentlighetsloven .....	129
13.2	Suspensjon .....	106	16.2.6	Innsynsrettens omfang i kommuner med parlamentarisk styreform .....	130
13.2.1	Gjeldende rett .....	106	16.2.7	Folkevalgtes taushetsplikt om opplysninger i dokumenter det gis innsyn i .....	130
13.2.2	Utvalgets forslag .....	107	16.2.8	Taushetsplikt ved lukkede møter ..	131
13.2.3	Høringsinstansenes syn .....	107	16.2.9	Reglement om folkevalgtes innsynsrett og taushetsplikt .....	132
13.2.4	Departementets vurdering .....	108	16.3	Høringsinstansenes syn .....	132
13.3	Rett til fri fra arbeid for personer som er folkevalgte i andre nordiske land .....	110	16.3.1	Innsynsretten .....	132
13.3.1	Gjeldende rett .....	110	16.3.2	Forslaget om utvidelse av folkevalgtes taushetsplikt .....	133
13.3.2	Utvalgets forslag .....	110	16.3.3	Endringene i offentlighetsloven ...	135
13.3.3	Høringsinstansenes syn .....	110	16.4	Departementets vurdering .....	136
13.3.4	Departementets vurdering .....	110	16.4.1	Folkevalgte organers innsynsrett og folkevalgtes taushetsplikt .....	136
<b>14</b>	<b>Valg av medlemmer til folkevalgte organer.....</b>	<b>111</b>	16.4.2	Endringene i offentlighetsloven § 16 .....	139
14.1	Innledning .....	111	<b>17</b>	<b>Saksbehandlingsregler for folkevalgte organer .....</b>	<b>140</b>
14.2	Kjønnsrepresentasjon .....	111	17.1	Gjeldende rett .....	140
14.2.1	Gjeldende rett .....	111	17.1.1	Reglens virkeområde .....	140
14.2.2	Utvalgets forslag .....	111	17.1.2	Møteprinsippet .....	140
14.2.3	Høringsinstansenes syn .....	112	17.1.3	Innkalling til møter, saksliste, kunngjøring og vedtak med mer ..	141
14.2.4	Departementets vurdering .....	115	17.1.4	Møteoffentlighet .....	141
14.3	Adgangen til å rette på stemme- sedlene .....	116	17.1.5	Reglement og arkiv .....	142
14.3.1	Gjeldende rett .....	116	17.1.6	Virkningene ved brudd på saks- behandlingsreglene .....	143
14.3.2	Utvalgets forslag .....	116	17.2	Utvalgets forslag .....	143
14.3.3	Høringsinstansenes syn .....	116	17.2.1	Reglens virkeområde .....	143
14.3.4	Departementets vurdering .....	116	17.2.2	Møteprinsippet .....	144
14.4	Nærmere om nyvalg og suppleringsvalg .....	116	17.2.3	Innkalling til møter, saksliste, kunngjøring, vedtaksførhet og møtebok .....	144
<b>15</b>	<b>Godtgjøring og velferdsgoder ...</b>	<b>119</b>	17.2.4	Møteoffentlighet .....	145
15.1	Folkevalgtes rett til godtgjøring og dekning av utgifter mv. ....	119	17.2.5	Fjernmøter .....	147
15.1.1	Gjeldende rett .....	119	17.2.6	Hastesaker .....	148
15.1.2	Utvalgets forslag .....	120	17.2.7	Reglement og arkiv .....	148
15.1.3	Høringsinstansenes syn .....	121	17.3	Høringsinstansenes syn .....	149
15.1.4	Departementets vurderinger .....	121	17.3.1	Reglens virkeområde .....	149
15.2	Folkevalgtes rett til ulike velferds- goder .....	123	17.3.2	Møteprinsippet og møtebegrepet	149
15.2.1	Gjeldende rett .....	123	17.3.3	Møteoffentlighet .....	149
15.2.2	Utvalgets forslag .....	124	17.3.4	Fjernmøter .....	152
15.2.3	Høringsinstansenes syn .....	124	17.3.5	Innkalling og sakslisten .....	153
15.2.4	Departementets vurdering .....	124	17.3.6	Sladding av sakslisten .....	153
<b>16</b>	<b>Utvidet innsynsrett og taushetsplikt for folkevalgte .....</b>	<b>127</b>	17.3.7	Møtebok .....	154
16.1	Gjeldende rett .....	127			
16.1.1	Folkevalgtes innsynsrett .....	127			
16.1.2	Taushetsplikt .....	128			
16.2	Utvalgets forslag .....	128			
16.2.1	Innledning .....	128			
16.2.2	Hvem skal ha utvidet innsynsrett ..	129			

17.3.8	Hastesaker .....	154	19.4.3	Høringsinstansenes syn .....	178
17.3.9	Lyd- og billedopptak .....	154	19.4.4	Departementets vurdering .....	178
17.3.10	Reglementer og arkiv .....	155	19.5	Klageorgan ved intern klage-	
17.4	Departementets vurderinger .....	155		behandling .....	178
17.4.1	Virkeområde .....	155	19.5.1	Gjeldende rett .....	178
17.4.2	Møteprinsippet .....	155	19.5.2	Utvalgets forslag .....	179
17.4.3	Møteavvikling, spørsmål, vedtaksførhet og avstemninger ....	156	19.5.3	Høringsinstansenes syn .....	180
17.4.4	Møteoffentlighet .....	157	19.5.4	Departementets vurdering .....	180
17.4.5	Generelt om møteboken .....	157	19.6	Forholdet til regelverket for offentlige anskaffelser .....	180
17.4.6	Nærmere om innholdet i saks-				
	listen og møteboken .....	158	<b>20</b>	<b>Økonomiforvaltning</b> .....	183
17.4.7	Lyd- og billedopptak .....	158	20.1	Sentrale hensyn bak økonomi-	
17.4.8	Fjernmøter .....	159		bestemmelsene .....	183
17.4.9	Hastesaker .....	159	20.2	Overordnede bestemmelser om	
17.4.10	Reglementer og arkiv .....	160		økonomiforvaltningen .....	183
			20.2.1	Gjeldende rett .....	183
<b>18</b>	<b>Særlige regler om inhabilitet</b>		20.2.2	Utvalgets forslag .....	183
	<b>for folkevalgte og ansatte</b>		20.2.3	Høringsinstansenes syn .....	184
	<b>i kommunen</b> .....	161	20.2.4	Departementets vurdering .....	184
18.1	Gjeldende rett .....	161	20.3	Kommunestyrets verktøy for	
18.1.1	Forvaltningsloven .....	161		økonomistyring .....	185
18.1.2	Kommuneloven .....	161	20.3.1	Økonomireglement. Finansielle	
18.2	Utvalgets forslag .....	162		måltall .....	185
18.3	Høringsinstansenes syn .....	162	20.3.2	Innholdet i økonomiplanen og	
18.4	Departementets vurdering .....	163		årsbudsjettet .....	186
18.4.1	Inhabilitet for folkevalgte .....	163	20.3.3	Økonomiplanen og handlings-	
18.4.2	Ansattes inhabilitet .....	163		delen til kommuneplanens	
18.4.3	Fritak i en enkeltsak av personlige		20.3.4	samfunnsdel .....	189
	grunner .....	164	20.3.5	Regnskapsplikten .....	191
			20.3.6	Årsberetningens innhold .....	195
<b>19</b>	<b>Interkommunalt samarbeid</b> .....	165	20.3.7	Tidsfrister for avleggelse av	
19.1	Innledning .....	165		årsregnskap og årsberetning .....	197
19.1.1	Omfang av interkommunalt		20.4	Budsjett og regnskap mv. for	
	samarbeid .....	165		interkommunalt politisk råd og	
19.1.2	Utvalgets overordnede vurdering ..	165		kommunalt oppgavefelleskap .....	198
19.1.3	Departementets overordnede		20.4.1	Balanse i årsbudsjettet og	
	vurdering .....	167		inndekning av merforbruk .....	201
19.2	Overordnet bestemmelse om		20.4.2	Gjeldende rett .....	201
	interkommunalt samarbeid .....	167	20.4.3	Utvalgets forslag .....	201
19.2.1	Gjeldende rett .....	167	20.4.4	Høringsinstansenes syn .....	203
19.2.2	Utvalgets forslag .....	167	20.5	Departementets vurdering .....	204
19.2.3	Høringsinstansenes syn .....	167	20.5.1	Skillet mellom drift og investering	206
19.2.4	Departementets vurdering .....	168	20.5.2	Gjeldende rett .....	206
19.3	Interkommunalt samarbeid med		20.5.3	Utvalgets forslag .....	206
	en enkel reguleringsform .....	168	20.5.3	Høringsinstansenes syn .....	208
19.3.1	Gjeldende rett .....	168	20.5.4	Departementets vurdering .....	208
19.3.2	Utvalgets forslag .....	168	20.6	Låneopptak og avdrag på lån .....	210
19.3.3	Høringsinstansenes syn .....	172	20.6.1	Formål som kan finansieres med	
19.3.4	Departementets vurdering .....	175		lån .....	210
19.4	Vertskommunesamarbeid med		20.6.2	Avdrag på lån .....	218
	felles, folkevalgt nemnd –		20.7	Finans- og gjeldsforvaltning .....	222
	valgbarhet .....	177	20.7.1	Gjeldende rett .....	222
19.4.1	Gjeldende rett .....	177	20.7.2	Utvalgets vurderinger .....	222
19.4.2	Utvalgets forslag .....	177	20.7.3	Høringsinstansenes syn .....	223

20.7.4	Departementets vurdering .....	223	<b>23</b>	<b>Internkontroll</b> .....	257
20.8	Garantier .....	226	23.1	Gjeldende rett .....	257
20.8.1	Gjeldende rett .....	226	23.1.1	Internkontroll .....	257
20.8.2	Utvalgets forslag .....	226	23.1.2	Statlig tilsyn med internkontroll ..	259
20.8.3	Høringsinstansenes syn .....	228	23.1.3	Rapportering til kommunestyret om internkontroll .....	259
20.8.4	Departementets vurdering .....	228	23.2	Utvalgets forslag .....	260
20.9	Statlig kontroll med budsjett og låneopptak .....	233	23.2.1	Internkontroll .....	260
20.9.1	Gjeldende rett .....	233	23.2.2	Forholdet til særlovgivningen .....	263
20.9.2	Utvalgets forslag .....	233	23.2.3	Statlig tilsyn med internkontroll ..	264
20.9.3	Høringsinstansenes syn .....	235	23.2.4	Rapportering til kommunestyret om internkontroll og tilsyn .....	264
20.9.4	Departementets vurdering .....	236	23.3	Høringsinstansenes syn .....	265
20.10	KOSTRA og KOR .....	239	23.3.1	Internkontroll .....	265
20.10.1	Rapportering fra kommunene til staten (KOSTRA) .....	239	23.3.2	Forholdet til særlovgivning .....	267
20.10.2	Kommunalt rapporteringsregister (KOR) .....	240	23.3.3	Tilsyn med internkontroll .....	267
			23.3.4	Rapportering til kommunestyret ..	268
			23.4	Departementets vurdering .....	268
<b>21</b>	<b>Privatrettslige virkninger av at disposisjoner er i strid med reglene om lån og garantier mv.</b> .....	242	23.4.1	Internkontroll .....	268
21.1	Gjeldende rett .....	242	23.4.2	Private aktører og interkommunale selskaper og samarbeid .....	275
21.2	Utvalgets forslag .....	243	23.4.3	Forholdet til særlovgivning .....	276
21.2.1	Behov for å lovfeste retts- virkninger av brudd på økonomi- reglene .....	243	23.4.4	Statlig tilsyn med internkontroll ..	278
21.2.2	Privatrettslig ugyldighet som følge av brudd på økonomireglene .....	243	23.4.5	Rapportering til kommunestyret om internkontroll og tilsyn .....	279
21.2.3	Kort om virkningen av privat- rettslig ugyldighet – restitusjon ....	246	<b>24</b>	<b>Kontrollutvalget og kontroll- utvalgssekretariatet</b> .....	281
21.3	Høringsinstansenes syn .....	246	24.1	Antall medlemmer i kontroll- utvalget .....	281
21.3.1	Innledning .....	246	24.1.1	Gjeldende rett .....	281
21.3.2	Behov for å lovfeste retts- virkninger av brudd på økonomi- reglene .....	246	24.1.2	Utvalgets forslag .....	281
21.3.3	Privatrettslig ugyldighet som følge av brudd på økonomireglene .....	246	24.1.3	Høringsinstansenes syn .....	281
21.3.4	Virkningen av privatrettslig ugyldighet – restitusjon .....	248	24.1.4	Departementets vurdering .....	282
21.4	Departementets vurdering .....	249	24.2	Kontrollutvalgets leder .....	282
21.4.1	Behov for å lovfeste retts- virkninger av brudd på økonomi- reglene .....	249	24.2.1	Gjeldende rett .....	282
21.4.2	Privatrettslig ugyldighet som følge av brudd på økonomireglene .....	249	24.2.2	Utvalgets forslag .....	282
21.4.3	Virkningen av privatrettslig ugyldighet – restitusjon .....	252	24.2.3	Høringsinstansenes syn .....	282
<b>22</b>	<b>Selvkost</b> .....	253	24.2.4	Departementets vurdering .....	283
22.1	Gjeldende rett .....	253	24.3	Valgbarhetsregler .....	283
22.2	Utvalgets forslag .....	253	24.3.1	Gjeldende rett .....	283
22.3	Høringsinstansenes syn .....	254	24.3.2	Utvalgets forslag .....	283
22.4	Departementets vurdering .....	255	24.3.3	Høringsinstansenes syn .....	285
			24.3.4	Departementets vurdering .....	285
			24.4	Høring i regi av kontrollutvalget ..	286
			24.4.1	Gjeldende rett .....	286
			24.4.2	Utvalgets forslag .....	287
			24.4.3	Høringsinstansenes syn .....	287
			24.4.4	Departementets vurdering .....	287
			24.5	Kontrollutvalgssekretariatets oppgaver .....	287
			24.5.1	Gjeldende rett .....	287
			24.5.2	Utvalgets forslag .....	288
			24.5.3	Høringsinstansenes syn .....	288
			24.5.4	Departementets vurdering .....	289

24.6	Hvem som kan være sekretariat for kontrollutvalget .....	290	26.2.1	Gjeldende rett .....	317
24.6.1	Gjeldende rett .....	290	26.2.2	Utvalgets forslag .....	319
24.6.2	Utvalgets forslag .....	291	26.2.3	Høringsinstansenes syn .....	320
24.6.3	Høringsinstansenes syn .....	291	26.2.4	Departementets vurdering .....	321
24.6.4	Departementets vurdering .....	292	26.3	Kontrollutvalgets selskapskontroll	321
24.7	Kompetansekrav til kontrollutvalgssekretariatet .....	292	26.3.1	Gjeldende rett .....	321
24.7.1	Gjeldende rett .....	292	26.3.2	Utvalgets forslag .....	322
24.7.2	Utvalgets forslag .....	292	26.3.3	Høringsinstansenes syn .....	323
24.7.3	Høringsinstansenes syn .....	293	26.3.4	Departementets vurdering .....	324
24.7.4	Departementets vurdering .....	293	<b>27</b>	<b>Statlig kontroll og tilsyn mv. ...</b>	<b>326</b>
24.8	Størrelsen på kontrollutvalgssekretariatet .....	293	27.1	Lovlighetskontroll .....	326
24.8.1	Gjeldende rett .....	293	27.1.1	Gjeldende rett .....	326
24.8.2	Utvalgets forslag .....	293	27.1.2	Utvalgets forslag .....	328
24.8.3	Høringsinstansenes syn .....	294	27.1.3	Høringsinstansenes syn .....	329
24.8.4	Departementets vurdering .....	294	27.1.4	Departementets vurdering .....	330
<b>25</b>	<b>Revisjon .....</b>	<b>295</b>	27.2	Statlig tilsyn med kommunesektoren .....	332
25.1	Valg av revisjonsordning. Revisors plikter og myndighet mv. ....	295	27.2.1	Gjeldende rett .....	332
25.1.1	Gjeldende rett .....	295	27.2.2	Utvalgets forslag .....	334
25.1.2	Utvalgets forslag .....	295	27.2.3	Høringsinstansenes syn .....	335
25.1.3	Høringsinstansenes syn .....	296	27.2.4	Departementets vurdering .....	338
25.1.4	Departementets vurdering .....	297	27.3	Kommunen som tilsynsmyndighet	346
25.2	Regnskapsrevisjon .....	298	27.3.1	Gjeldende rett .....	346
25.2.1	Gjeldende rett .....	298	27.3.2	Utvalgets forslag .....	346
25.2.2	Utvalgets forslag .....	298	27.3.3	Høringsinstansenes syn .....	346
25.2.3	Høringsinstansenes syn .....	302	27.3.4	Departementets vurdering .....	347
25.2.4	Departementets vurdering .....	305	<b>28</b>	<b>Kommunene som markedsaktør. Forholdet til statsstøtteregeverket .....</b>	<b>348</b>
25.3	Forvaltningsrevisjon .....	308	28.1	Gjeldende rett .....	348
25.3.1	Gjeldende rett .....	308	28.1.1	Innledning .....	348
25.3.2	Utvalgets forslag .....	308	28.1.2	Statsstøtteforbudet i EØS-avtalen artikkel 61 (1) .....	348
25.3.3	Høringsinstansenes syn .....	309	28.2	Ulike statsstøtterettslige problemstillinger .....	349
25.3.4	Departementets vurdering .....	310	28.2.1	Innledning .....	349
25.4	Sertifisering av revisor. Nasjonal kvalitetskontroll .....	311	28.2.2	Det generelle skattefritaket .....	349
25.4.1	Gjeldende rett .....	311	28.2.3	Krysssubsidiert .....	349
25.4.2	Utvalgets forslag .....	311	28.2.4	Kommunale garantier .....	350
25.4.3	Høringsinstansenes syn .....	312	28.3	Utvalgets vurderinger .....	350
25.4.4	Departementets vurdering .....	312	28.4	Høringsinstansenes syn .....	350
<b>26</b>	<b>Kommunenes styring og kontroll med ekstern virksomhet .....</b>	<b>314</b>	28.5	Departementets vurdering .....	351
26.1	Eierskapsmelding .....	314	<b>29</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser .....</b>	<b>352</b>
26.1.1	Gjeldende rett .....	314	<b>30</b>	<b>Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget...</b>	<b>354</b>
26.1.2	Utvalgets forslag .....	314	<b>Forslag til lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) .....</b>	<b>426</b>	
26.1.3	Høringsinstansenes syn .....	317			
26.1.4	Departementets vurdering .....	317			
26.2	Innsynsrett i selskaper og liknende som utfører oppgaver for kommunen .....	317			





DET KONGELIGE KOMMUNAL-  
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

# Prop. 46 L

(2017–2018)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

## Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

*Tilråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 16. mars 2018,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Solberg)*

### 1 Proposisjonens hovedinnhold

Kommunal- og moderniseringsdepartementet legger med dette fram forslag til ny kommunelov. Loven skal avløse lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner. Departementet følger med denne proposisjonen opp NOU 2016: 4 *Ny kommunelov*, se nærmere kapittel 2.

Den nye kommuneloven skal være en rammelov, slik dagens lov er. Også den nye loven skal gi regler om blant annet kommunal og fylkeskommunal organisering, saksbehandling i folkevalgte organer og valg til folkevalgte organer. Den skal også gi regler for kommunenes og fylkeskommunenes økonomiforvaltning, egenkontroll og for statlig kontroll og tilsyn. Selv om reglene nødvendigvis vil legge noen begrensninger på handlefriheten til kommunene og fylkeskommunene, har det vært et overordnet mål for departementet i proposisjonsarbeidet at en ny kommunelov skal styrke det kommunale selvstyret.

I forslaget til ny kommunelov foreslår departementet å lovfeste uttrykkelig det kommunale selvstyret, og klarlegger de viktigste elementene som

ligger i begrepet. Videre foreslår departementet å lovfeste enkelte prinsipper for forholdet mellom nasjonale myndigheter og det kommunale selvstyret. Dette er nytt og skal bidra til å styrke det kommunale selvstyret.

I den nye kommuneloven videreføres kommunenes vide adgang til selv å bestemme egen organisering. Kommunene og fylkeskommunene skal i stor grad selv kunne velge hvordan de organiserer den folkevalgte og den administrative delen av kommunen eller fylkeskommunen. Departementet fremmer (enkelte) forslag som skal tydeliggjøre hvilken myndighet og hvilke oppgaver henholdsvis de folkevalgte og administrasjonen skal ha.

Departementet foreslår flere nye regler som skal legge til rette for en god egenkontroll i kommunene og fylkeskommunene. En god egenkontroll er viktig for å sikre at kommunale og fylkeskommunale oppgaver utføres til det beste for innbyggerne og for å sikre hensiktsmessig bruk av fellesskapets ressurser.

Det har vært et mål for departementet å forenkle lovteksten slik at den blir mer oversiktlig, brukervennlig og lettere å lese.

Departementet antar at ulike bestemmelser av loven vil tre i kraft på forskjellig tid. Departementet legger opp til at deler av loven vil tre i kraft 1. juli 2019. Det vil imidlertid bli gitt nærmere overgangsregler som tar høyde for kommunestyre- og fylkestingsvalget i september 2019. Andre deler av loven, for eksempel økonomibestemmelsene, synes det mer hensiktsmessig å la tre i kraft 1. januar 2020, siden flere av disse bestemmelsene er nært knyttet til kalenderåret. Også når det gjelder økonomibestemmelsene vil det være aktuelt med overgangsregler for å sikre en god overgang

fra dagens til ny lov. Departementet vil fram til loven trer i kraft utarbeide forskrifter til den nye loven, og gjennomføre informasjons- og opplæringstiltak overfor kommuner, fylkeskommuner, fylkesmenn med flere.

Kommuneloven regulerer både kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet. For å forenkle framstillingen bruker departementet i det følgende *kommune* som felles betegnelse for *kommune* og *fylkeskommune*, hvis ikke noe annet framgår av sammenhengen. På samme måte omtaler departementet bare kommunale organer, selv om framstillingen også gjelder for tilsvarende fylkeskommunale organer.

## 2 Bakgrunnen for proposisjonen

### 2.1 Lokaldemokratiets framvekst

Grunnlaget for det kommunale selvstyret og kommunen som selvstendig forvaltningsnivå og demokratisk arena, ble lagt allerede ved formannskapslovene av 1837. Formannskapslovene, som besto av to lovverk, ett for byene og ett for landdistriktene (herreder), etablerte et lokalt styringsapparat i kommunene ledet av folkevalgte organer. Lovene regulerte kommunenes myndighet, hvilke regler som gjaldt for de kommunale styringsorganers saksbehandling og forholdet mellom stat og kommune. Formannskapslovene la således grunnlaget for den kommunale grunnstrukturen som vi kjenner i dag, og som senere kommunallovgivning har bygget videre på.

Formannskapslovene innførte blant annet direkte valg til overordnede politiske organer i byene og landkommunene. I starten var formannskapet det sentrale og førende vedtaksorganet, som valgte ordfører og var tillagt beskatnings- og bevilgningsmyndighet. I tillegg skulle det velges representanter (kommunestyret), som bare trådte sammen etter initiativ fra formannskapet. Formannskapslovene ble endret i 1879, og sentrale kontrollfunksjoner ble overført fra formannskapet til kommunestyret. Det ble også bestemt at kommunestyret skulle velge ordfører. Endringer i valglovene i 1896 førte også til at det bare var kommunestyrerepresentantene som skulle velges ved direkte valg. Formannskapet skulle velges av og blant representantene. Vi fikk dermed det systemet som gjelder i dag.

Formannskapslovene innførte også et folkevalgt organ (amtsformannskapet) for amtskommunen (fylkeskommunen). Amtsformannskapet skulle bestå av ordførerene i landkommunene innen amtet sammen med amtmannen (fylkesmannen) og skattefogdene. Amtmannen skulle være ordfører.

Formannskapslovene ble avløst av nye kommunelover vedtatt i 1921. Man beholdt fortsatt ordningen med to lovverk, ett for byene og ett for landdistriktene. Disse lovene besto i hovedsak av mindre justeringer i eksisterende lovverk og representerte ingen prinsipielle nydannelser.

Reglene om valg ble imidlertid skilt ut i en egen lov, og det ble blant annet gitt regler om en administrativ leder for kommuneforvaltningen (borgermester). Betegnelsen amtmann, amtsting og amtsutvalg ble byttet ut med fylkesmann, fylkesting og fylkesutvalg. Fylkestinget skulle heretter velge møteleder av og blant sine medlemmer.

I 1923, 1928 og 1933 ble midlertidige administrasjonslover vedtatt som følge av den økonomiske situasjonen i kommunene, og omfattende bestemmelser om statlig styring med virksomheten i kommunene ble innført. Det ble blant annet gitt regler om den økonomiske forvaltningen i kommunene, herunder bestemmelser om at kommunene kunne settes under administrasjon ved mislighold av gjeldsforpliktelser samt forbud mot at kommuner kunne gå konkurs. Nye kommunelover ble igjen vedtatt i 1938, hvor flere av disse bestemmelsene ble videreført. Det ble ellers gjort få endringer i selve styringsordningen i kommunene. Betegnelsen rådmann ble innført i stedet for borgermester, og stillingen ble nærmere definert.

En ny felles kommunelov for by- og landkommuner ble vedtatt i 1954. Her ble det blant annet bestemt at kommunestyrene hadde avgjørelsesmyndighet i alle saker som ikke positivt var lagt til formannskapet. Fylkeskommunen fikk et eget kapittel i loven, men bestemmelsene ble i realiteten ikke endret fra loven av 1938. En ny fylkeskommunelov ble vedtatt i 1961 etter mønster fra kommuneloven av 1954. Denne loven, sammen med endringer de påfølgende årene, gjorde fylkeskommunen til en mer selvstendig administrativ og politisk enhet, med direkte valgt fylkesting, egen beskatningsrett og egen administrasjon. Det ble lagt et klarere skille mellom politikk og administrasjon.

Dagens kommunelov ble vedtatt i 1992 som en felles lov for kommuner og fylkeskommuner. Denne erstattet kommuneloven av 1954 og fylkeskommuneloven av 1961. Kommuneloven av 1992 la opp til et mer samordnet og helhetlig rettslig rammeverk for virksomheten i kommunesektoren enn tidligere lover. Loven var i hovedsak en oppdatering og modernisering av den eksisterende styringsmodellen for kommuner og fylkeskom-

muner slik den var utformet i de eldre lovene. De viktigste overordnede strukturelle grepene var en rendyrking av et enhetlig og samlet ansvar for politiske og administrative oppgaver, med kommunestyret og administrasjonssjefen som ansvarlig for henholdsvis kommunens vedtak og den administrative ledelsen. Loven la også til rette for å styrke kommunenes organisasjonsfrihet.

Loven la videre grunnlaget for en økt grad av lokalt folkestyre. Den utvidet blant annet adgangen til å delegere vedtaksmyndighet til rådmannen, med adgang for denne til å videredelegere til andre ansatte. Når det gjelder kommunestyret, fjernet man de fleste begrensningene i adgangen til å delegere vedtaksmyndighet til underordnede folkevalgte organer. Åpne møter i folkevalgte organer og innsyn i kommunale beslutningsprosesser ble slått tydelig fast som alminnelig modell, og det ble foretatt en kraftig reduksjon i antallet vedtak som trenger statlig godkjenning for å bli gyldig. Den interne kontrollen med kommunenes virksomhet ble søkt styrket ved blant annet innføringen av et kontrollutvalg. Det ble også innført en bestemmelse om mulighet for statlig lovlighetskontroll av alle kommunale vedtak etter lovlighetsklage fra kommunestyremedlemmer eller av eget tiltak fra fylkesmannen.

Prinsippet om det kommunale selvstyret har inntil nylig ikke vært uttrykkelig regulert i kommuneloven eller Grunnloven. Kommunelovens bestemmelser om kommunale organers eksistens, oppbygging, sammensetning og saksbehandling har imidlertid bygget opp under kommunene som selvstendige organer med beslutningsadgang og selvstendig ansvar. Våren 2016 ble en grunnlovsbestemmelse om lokalt selvstyre vedtatt av Stortinget. Grunnloven § 49 andre ledd slår nå fast at innbyggerne har rett til å styre lokale anliggende gjennom lokale folkevalgte organer, men at nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivået må fastsettes ved lov. I innstillingen fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité er det blant annet understreket at bestemmelsen ikke er ment å skulle være noen «skranke for den funksjons- og oppgavefordeling innen offentlig forvaltning som Stortinget gjennom ordinær lovgivning finner hensiktsmessig».

## 2.2 Bakgrunnen for forslaget til ny lov

Ved behandlingen av Prop. 119 L (2011–2012) uttalte en samlet kommunal- og forvaltningskomité i Innst. 128 L (2012–2013) at:

Komiteen ser behov for ein heilskapleg gjennomgang av kommunelova for å styrkje det kommunale sjølvstyret, og ber regjeringa kome tilbake til Stortinget på eigna måte.

Komiteens innstilling må ses i lys av at dagens kommunelov da hadde rukket å bli om lag 20 år og at samfunnsutviklingen tilsa en gjennomgang av loven. Se nærmere punkt 2.3 om dette.

Departementet har foretatt en helhetlig gjennomgang av kommuneloven og legger fram forslag til en ny kommunelov. I arbeidet har departementet særlig hatt som siktemål at lovforslaget skal kunne styrke det kommunale selvstyret. Departementet mener at denne proposisjonen følger opp Stortingets ønske om en helhetlig gjennomgang av kommuneloven for å styrke og legge til rette for det kommunale selvstyret.

## 2.3 NOU 2016: 4

Regjeringen Stoltenberg II oppnevnte kommunelovutvalget ved kongelig resolusjon 21. juni 2013. I mandatet ble det redegjort for bakgrunnen for oppnevningen. Det ble pekt på at det da var 20 år siden kommuneloven trådte i kraft. Flere trekk ved samfunnsutviklingen har gjort det ønskelig med en samlet gjennomgang av loven. Kommunene og fylkeskommunene har fått flere oppgaver, og organiseringen av kommunal og fylkeskommunal virksomhet og bruken av ulike styringsverktøy har blitt mer kompleks. Internasjonale forpliktelser har fått økt betydning for kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet, uten at det er gjort noen samlet vurdering av disse. Det har videre gjennom årene utviklet seg en betydelig praksis knyttet til lovens bestemmelser, og det kan være grunn til å foreta en samlet gjennomgang av denne praksisen for å avdekke uklarheter i dagens lov, spørsmål som bør reguleres, og spørsmål som bør reguleres på en annen måte enn i dag.

Det ble videre bestemt i mandatet at utvalgets utredning og samlede gjennomgang av kommuneloven skulle danne grunnlag for regjeringens tilbakemelding til Stortinget.

NOU 2016: 4 *Ny kommunelov* ble levert til departementet 10. mars 2016. Utvalget foreslår at grunnstammen i dagens kommunelov videreføres. Utvalget peker på at forslagene til endringer i loven samlet sett skal bidra til å styrke det kommunale selvstyret, forbedre egenkontrollen hos kommunene og forenkle reguleringen av kommunesektoren. Utvalget har også vært opptatt av å

avklare spørsmål som etter lov er uklare, å bidra til språklig forenkling, samt å ta inn i kommuneloven enkelte grunnleggende regler for kommunal virksomhet som i dag følger av særlover og ulovfestet rett.

## 2.4 Høringen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendte NOU 2016: 4 på høring 6. april 2016. Høringsfristen var 6. oktober 2016. Utredningen var også tilgjengelig på departementets nettsider.

Det ble sendt inn om lag 320 høringsuttalelser. Av disse kom om lag 200 fra kommuner og fylkeskommuner. Resten av høringsuttalelsene kom i det vesentlige fra ulike statlige instanser, interkommunale samarbeid og organisasjoner. Det kom også noen få høringsuttalelser fra privatpersoner.

Høringen vil bli omtalt nærmere i tilknytning til de enkelte forslagene. Departementet vil likevel her gi en kort og overordnet oppsummering av høringen. På generelt grunnlag viser høringen at de fleste lovforslagene har til dels bred støtte. Det er få lovforslag som møter betydelig motstand. Et annet generelt og overordnet inntrykk er at utredningen i NOU 2016: 4 er grundig og god, og at lovforslagene er i tråd med utvalgets mandat om et styrket kommunalt selvstyre.

En stor andel av høringsinstansene har konkrete kommentarer til enkelte av forslagene, mens de på generelt grunnlag gir støtte til de andre lovforslagene. Når departementet redegjør for høringsinstansenes syn i tilknytning til de enkelte forslagene, vil antall høringsinstanser som på generelt grunnlag har uttrykt støtte til forslaget som hovedregel ikke framkomme. I det vesentlige vil departementet vise til de høringsinstansene som konkret har kommentert det aktuelle forslaget. Departementet vil derfor understreke at også de høringsuttalelsene som er mer generelle og overordnede i sin støtte til lovforslagene, er vurdert og lagt vekt på i forbindelse med departementets vurderinger og forslag.

## 2.5 Høringsinstansene

Kommunelovutvalgets utredning ble sendt til disse instansene:

Departementene

Barneombudet  
Brønnøysundregisteret

Datatilsynet  
Direktoratet for arbeidstilsynet  
Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)  
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap  
Finanstilsynet  
Folkehelseinstituttet  
Forbrukerombudet  
Forbrukerrådet  
Foreldreutvalget for grunnskolen  
Fylkesmennene  
Helsedirektoratet  
Husbanken  
Konkurransetilsynet  
Likestillings- og diskrimineringsombudet  
Mattilsynet  
Miljødirektoratet  
NAV  
Norges Bank  
Norges Vassdrags- og energidirektorat  
Riksantikvaren  
Riksarkivet  
Skattedirektoratet  
Statens helsetilsyn  
Statens pensjonskasse  
Statens råd for likestilling av funksjonshemmede  
Statistisk sentralbyrå  
Sysselmannen på Svalbard  
Toll- og avgiftsdirektoratet  
Utdanningsdirektoratet  
Utlendingsdirektoratet  
Vegdirektoratet

Nord Universitet  
Norges Forskningsråd  
Norges Handelshøyskole NHH  
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet  
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
Universitetet i Agder  
Universitetet i Bergen  
Universitetet i Oslo  
Universitetet i Stavanger  
Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet

Riksrevisjonen  
Sametinget  
Sivilombudsmannen

Fylkeskommunene  
Kommunene  
Longyearbyen lokalstyre

Innovasjon Norge  
Kommunalbanken  
SIVA – Selskapet for industrivekst

Advokatforeningen	Arbeiderpartiet
Akademikerne	Demokratene
Arbeidsgiverforeningen Spekter	Det Liberale Folkepartiet
Delta	Fremskrittspartiet
Den norske legeforening	Høyre
Den norske Revisorforening	Kristelig Folkeparti
Den norske tannlegeforening	Kystpartiet
Elevorganisasjonen	Miljøpartiet De Grønne
Fellesforbundet	Norges Kommunistiske Parti
Finansforbundet	Partiet De Kristne
Finans Norge	Pensjonistpartiet
Forum for Kontroll og Tilsyn	Piratpartiet
Friluftsrådernes Landsforbund	Rødt
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon	Samfunnspartiet
Handelshøyskolen BI	Senterpartiet
Juristforbundet	Sosialistisk Venstreparti
Kommunal Landspensjonskasse (KLP)	Venstre
KLP Kommunekreditt	
KS – Kommunesektorens arbeidsgiver- og interesseorganisasjon	Disse instansene har hatt merknader til høringsnotatet:
Landsorganisasjonen i Norge	Arbeids- og sosialdepartementet
Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner	Barne- og likestillingsdepartementet
Nasjonalforeningen for folkehelsen	Helse- og omsorgsdepartementet
NITO	Justis- og beredskapsdepartementet
Norges autoriserte regnskapsføreres forening	Samferdselsdepartementet
Norges Handikapforbund	
Norges idrettsforbund	Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund (NKKF)	Datatilsynet
Norges Kommunerevisorforbund (NKRF)	Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)
Norges kulturvernforbund	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Norsk Journalistlag	Finanstilsynet
Norsk Presseforbund	Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder
Norsk Redaktørforening	Fylkesmannen i Buskerud
Norsk forening for bolig- og byplanlegging	Fylkesmannen i Finnmark
Norsk kommunalteknisk forening	Fylkesmannen i Hedmark
Norsk Pasientforening	Fylkesmannen i Hordaland
Norsk psykologforening	Fylkesmannen i Møre og Romsdal
Norsk Rådmannsforum	Fylkesmannen i Oppland
Norsk Sykepleierforbund	Fylkesmannen i Rogaland
Norsk Tjenestemannslag	Fylkesmannen i Sogn og Fjordane
Norsk Vann	Fylkesmannen i Vestfold
Næringslivets Hovedorganisasjon	Fylkesmannen i Østfold
Pensjonistforbundet	Helsedirektoratet
Private Barnehagers Landsforbund	Helsetilsynet
Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO)	Husbanken
Samarbeidsrådet for yrkesopplæring	Kartverket
Sparebankforeningen	Kommunalbanken
Unio	Miljødirektoratet
Vellenes Fellesorganisasjon	Norges Vassdrags- og energidirektorat
Verdipapirfondenes forening	Riksantikvaren
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund	Riksarkivet
	Språkrådet
	Statistisk sentralbyrå
	Utdanningsdirektoratet
	Vegdirektoratet

Vegtilsynet	Gol kommune
Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter	Grane kommune
Riksrevisjonen	Gran kommune
Sivilombudsmannen	Granvin herad
Akershus fylkeskommune	Grimstad kommune
Aust-Agder fylkeskommune	Grong kommune
Buskerud fylkeskommune	Gulen kommune
Finnmark fylkeskommune	Hadsel kommune
Hedmark fylkeskommune	Halden kommune
Hordaland fylkeskommune	Hamar kommune
Nordland fylkeskommune	Hammerfest kommune
Rogaland fylkeskommune	Harstad kommune
Telemark fylkeskommune	Hattfjelldal kommune
Troms fylkeskommune	Hjelmeland kommune
Vestfold fylkeskommune	Hobøl kommune
Østfold fylkeskommune	Hole kommune
Alta kommune	Hurum kommune
Alvdal kommune	Høyanger kommune
Andøy kommune	Høylandet kommune
Arendal kommune	Hå kommune
Asker kommune	Kautokeino kommune
Askim kommune	Klepp kommune
Askøy kommune	Kongsberg kommune
Audnedal kommune	Kristiansand kommune
Aurskog-Høland kommune	Krødsherad kommune
Beiarn kommune	Kvalsund kommune
Bergen kommune	Kvam herad
Bjerkreim kommune	Kvæfjord kommune
Bodø kommune	Lardal kommune
Bærum kommune	Larvik kommune
Bømlo kommune	Leikanger kommune
Drammen kommune	Leirfjord kommune
Eidsberg kommune	Lenvik kommune
Eidskog kommune	Lier kommune
Eidsvoll kommune	Lierne kommune
Enebakk kommune	Lillehammer kommune
Engerdal kommune	Lunner kommune
Etnedal kommune	Luster kommune
Fauske kommune	Lødingen kommune
Fet kommune	Lørenskog kommune
Finnøy kommune	Løten kommune
Folldal kommune	Marker kommune
Fredrikstad kommune	Malvik kommune
Fyresdal kommune	Meløy kommune
Førde kommune	Modum kommune
Gildeskål kommune	Moss kommune
Giske kommune	Målselv kommune
Gjerdrum kommune	Nannestad kommune
Gjerstad kommune	Narvik kommune
Gjesdal kommune	Nedre Eiker kommune
Gjøvik kommune	Nes kommune (Akershus)
	Nissedal kommune
	Nordkapp kommune
	Notodden kommune
	Nittedal kommune

Nome kommune	Tynset kommune
Nord-Aurdal kommune	Tysnes kommune
Nordreisa kommune	Tønsberg kommune
Nore og Uvdal kommune	Ullensaker kommune
Odda kommune	Ullensvang herad
Oppegård kommune	Ulstein kommune
Os kommune	Vadsø kommune
Oslo kommune	Vang kommune
Rana kommune	Vefsn kommune
Randaberg kommune	Vestby kommune
Re kommune	Vestre Slidre kommune
Rendalen kommune	Vikna kommune
Rennesøy kommune	Vinje kommune
Ringebu kommune	Volda kommune
Ringerike kommune	Vågsøy kommune
Ringsaker kommune	Vågå kommune
Risør kommune	Østre Toten kommune
Rollag kommune	Øvre Eiker kommune
Rygge kommune	Øyer kommune
Rælingen kommune	Øystre Slidre kommune
Rømskog kommune	Åseral kommune
Røyken kommune	
Salangen kommune	Akershus og Østfold kontrollutvalgssekretariat
Saltdal kommune	Digitale Gardermoen
Sandnes kommune	Fellesnemnda for Sandefjord, Andebu og Stokke
Sarpsborg kommune	Fellesnemnda for Trøndelag
Sauda kommune	Glåmdal sekretariat IKS
Seljord kommune	Hareid kommune kontrollutvalg
Sel kommune	Hedmark Revisjon IKS
Sirdal kommune	Herøy kommune kontrollutvalg
Ski kommune	Indre Helgeland Regionråd
Skedsmo kommune	Indre Østfold kontrollutvalgssekretariat
Skiptvet kommune	Kommunerevisjon IKS
Sokndal kommune	KomRev Nord
Sola kommune	KomRev Trøndelag IKS
Spydeberg kommune	KomSek Trøndelag
Stavanger kommune	KomSek Midt-Norge
Stord kommune	Kontrollutvalgssekretariatet i Buskerud
Stranda kommune	Kontrollutvalgssekretariatet i Bærum
Strand kommune	Kontrollutvalgssekretariatet Innlandet
Suldal kommune	Kontrollutvalgstjenester AS
Sør-Aurdal kommune	Nes kommunes kontrollutvalg
Sør-Odal kommune	Lillesand kommunes kontrollutvalg
Sør-Fron kommune	Regionrådet i Nord-Gudbrandsdal
Sørum kommune	Revisjon Midt-Norge IKS
Time kommune	Rogaland Revisjon IKS
Tinn kommune	Romerike kontrollutvalgssekretariat
Tjøme kommune	Salten Regionråd
Tolga kommune	Sande kommune kontrollutvalg
Tromsø kommune	SEKOM-sekretariatet
Trondheim kommune	Sekretærforum for kontrollutvalgssekretariatene i
Trysil kommune	Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane
Træna kommune	Sekretariat for kontrollutvalget i Sør-Østerdal
Trøgstad kommune	Sekretær kontrollutvalget i Nord-Gudbrandsdal
Tvedestrand kommune	Selje kommunes kontrollutvalg



Sogn regionråd	Næringslivets Hovedorganisasjon
Sunnmøre kontrollutvalgssekretariat	Pensjonistforbundet
Telemark kontrollutvalgssekretariat	Pensjonskasseforeningen
Ulstein kommune kontrollutvalg	Politiets Pensjonistforbund
Vanylven kontrollutvalg	Postens Pensjonistforbund
Vesterålen regionråd	Pressens Offentlighetsutvalg
Vest-Finnmark regionråd	Spekter
Vestfold interkommunale kontrollutvalgssekretariat	Statens Vegvesens Forbund
Vestfjord avløpsselskap	Telepensjonistenes forbund
Vest Kontroll	Unio
Volda kommunes kontrollutvalg	Utdanningsforbundet
Vågsøy kommunes kontrollutvalg	Vellenes Fellesorganisasjon
Ørsta kommunes kontrollutvalg	Miljøpartiet De Grønne Skien
Østfold kontrollutvalgssekretariat	Ringerike Høyre
	Raudt Høyanger
Advokatforeningen	
Fagforbundet	Inge Dyrhol
Fagforundets sentrale pensjonistutvalg	Tor P. Ekrol
Finans Norge	Kristian Hammervik
Forum for Kontroll og Tilsyn	Thomas Jahreie
Forum for offentlig informasjon (Seniorgruppa)	Ole Klaussen
Friluftsrådernes Landsforbund	Markus H. Lie
Frivillighet Norge	
Jernbanepensjonistenes forbund	Disse instansene har uttalt at de ikke ønsker å
KS Bedrift	uttale seg i saken, eller at de ikke har merknader
KS Telemark	til høringsnotatet:
LO-Stats pensjonistutvalg	Arbeids- og velferdsdirektoratet
Norsk Journalistlag	Klima- og miljødepartementet
Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund (NKKF)	Kunnskapsdepartementet
Norges Kommunerevisorforbund (NKRF)	Olje- og energidepartementet
Norsk kommunikasjonsforening	Utenriksdepartementet
Norsk Redaktørforening	
Norsk Vann	Landbruksdirektoratet
	LO

## 3 Internasjonal og nordisk rett

### 3.1 Det europeiske charteret om lokalt selvstyre

---

#### 3.1.1 Innledning

Det europeiske charteret om lokalt selvstyre utgjør en felles europeisk standard for lokalt selvstyre i folkevalgte organer. Charteret springer ut av et vidtgående felleseuropeisk engasjement for å sikre fred og utvikling etter den andre verdenskrigen. Europarådet, som utarbeidet dette charteret, har stått sentralt i arbeidet for å fremme menneskerettigheter, demokrati og rettssikkerhet. Når lokalt selvstyre er løftet fram i Europarådets organer, er det fordi det anses som en forutsetning for realisering av disse grunnleggende verdiene.

Charteret om lokalt selvstyre fastsetter grunnleggende betingelser for lokalt selvstyre som kan anvendes i land med ulike styresett. Charteret trådte i kraft i 1988, og Norge sluttet seg til charteret i 1989. Alle de 47 medlemslandene i Europarådet har signert.

Charteret regulerer først og fremst forholdet mellom parlamentet, statsforvaltningen og lokale myndigheter. I 2009 ble det vedtatt en tilleggsprotokoll som utdyper innbyggernes rett til deltakelse i lokale myndigheters saker. Tilleggsprotokollen trådte i kraft i juni 2012 etter at åtte medlemsland hadde ratifisert protokollen. Tilleggsprotokollen fastlegger prinsippet om innbyggerdeltakelse som en individuell rettighet og pålegger medlemsstatene å legge til rette for slik deltakelse. Norge sluttet seg til tilleggsprotokollen i 2009 – som det første landet i Europarådet. 14 medlemsland har til nå ratifisert protollen, mens syv har signert.

#### 3.1.2 Charterets plass i norsk rett

Charteret åpner for at medlemslandene kan velge hvilke bestemmelser de vil være bundet av, og hvilke lokale og regionale myndigheter som skal være omfattet. Norge har ikke tatt noen forbehold, og Norge er dermed folkerettslig bundet av alle bestemmelsene i charteret.

Da Norge undertegnet charteret, ble norsk rett ansett å være i samsvar med charterets krav til statene.

Dersom det skulle være motstrid mellom charteret og norsk rett, vil norsk rett gå foran. Charteret kan likevel ha en viss påvirkning som et tolkningsmoment der norsk rett er uklar, og som utgangspunkt gjelder det en presumpsjon for at norsk rett er i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser.

Europarådet har ikke etablert noen egen domstol eller annet særlig organ for å kontrollere etterlevelsen av charterets bestemmelser i medlemslandene. Det foregår imidlertid en utstrakt kontrollvirksomhet, særlig i regi av Kommunal-kongressens ekspertgrupper. Slike ekspertvurderinger gir grunnlag for rekommandasjoner, som først behandles i Kommunalkongressen og så blir oversendt til Ministerkomiteen. Ministerkomiteen pleier å ta disse til etterretning og oversender dem deretter til de respektive medlemsland.

#### 3.1.3 Innholdet i charteret – hovedtrekk

Charteret har som klar forutsetning at kommunene skal ha lokal folkevalgt ledelse. De skal kunne bestemme sin interne organisering innenfor generelle lovbestemte rammer, jf. artikkel 3 nr. 2 og artikkel 6. Charteret stiller også krav til de folkevalgtes arbeidsvilkår og vederlag, se artikkel 7. For øvrig inneholder charteret hovedsakelig krav til medlemslandenes regulering av myndighetsfordelingen mellom parlamentet, statsforvaltningen og kommunene.

I artikkel 2 slås det fast at «prinsippet om lokalt selvstyre skal anerkjennes i nasjonal lovgivning, og i grunnlov hvor dette lar seg gjøre». I tillegg til selve prinsippet inneholder charteret en rekke regler som skal sikre et reelt selvstyre. Det følger for eksempel av artikkel 4 nr. 1 første punktum at medlemslandene også må lovfeste (eller grunnlovfeste) lokale myndigheters grunnleggende kompetanse og ansvar. Reglene etablerer en skranke mot ad hoc-styring uten lovgivningsprosessens grundighet, åpenhet og demokratiske forankring, samtidig som de også angir skranker

for bruk av lovgivningsmyndighet. Dette utdypes i bestemmelsen om begrepet lokalt selvstyre i artikkel 3 nr. 1. Lokale myndigheter skal etter denne bestemmelsen ha både rett og evne til å regulere og administrere en betydelig del av de offentlige anliggender, og dette skal skje på eget ansvar. Styringen av kommunene skal skje innenfor lovens rammer, men lovgiver og bevilgnings- og beskatningsmyndigheten har også en plikt til å utstyre kommunene med tilstrekkelig rett og evne til å styre. Charteret stiller også opp et nærhetsprinsipp i artikkel 4 nr. 3. Dette innebærer at offentlig myndighetsutøvelse bør utøves så nær innbyggerne som mulig. Dette kan også anses som et krav om at en viss kompetanse skal legges til kommunene.

Charteret anerkjenner at statsforvaltningen har en kontrollfunksjon overfor kommunene, men det stiller krav til hvordan kontrollen skal utøves. Lokale myndigheters kompetanse skal normalt være ubeskåret og udelt, jf. artikkel 4 nr. 4. Administrativ kontroll over lokale myndigheter må i henhold til artikkel 8 ha grunnlag i grunnlov eller lov. Administrativ kontroll med lokale myndigheters virksomhet skal normalt ha som eneste formål å sikre etterlevelse av lov og grunnlovfestede prinsipper. Og administrativ kontroll over lokale myndigheter skal utøves slik at inngrepet står i forhold til de interesser det skal ivareta, jf. artikkel 8.

Charterets artikkel 11 krever at lokale myndigheter skal ha tilgang til judisiell overprøving for å sikre fri utøvelse av sin myndighet. Dette innebærer at det må finnes egnede kontrollorganer for uavhengig rettslig prøving som kommunene kan bringe saker inn for. Dette kan være domstoler eller domstolliknende organer som er uavhengige av statsforvaltningen.

Charteret gir bestemmelser om kommunenes økonomiske handlefrihet i artikkel 9. Innenfor

rammen av den nasjonale økonomien skal kommunene ha egne økonomiske midler som de fritt kan disponere så langt deres myndighet rekker. I tillegg skal de ha en viss adgang til å styre egne inntekter. Deler av inntektene skal komme fra lokale skatter som de innenfor lovens rammer selv kan fastsette satsene for. De økonomiske ressursene skal stå i forhold til de forpliktelsene grunnlov og lov pålegger kommunene.

Charterets bestemmelser danner samlet sett en forpliktelse til å ha et internt system for kontroll med at nasjonale myndigheter respekterer det lokale selvstyret. Kravet om at prinsippet om lokalt selvstyre skal lovfestes og grunnlovfestes der det lar seg gjennomføre, og at bestemmelser om lokale myndigheters grunnleggende kompetanse og ansvar skal fastsettes i grunnloven eller ved lov, danner et viktig utgangspunkt. Lokale myndigheter skal kunne gå til domstoler eller liknende uavhengige organer for å få prøvd om statlig styring er innenfor rammene som grunnlov og lov setter.

### 3.2 Nordisk rett

---

Utvalget har ikke selv foretatt en gjennomgang av nordisk rett. Ingun Sletnes mfl. utarbeidet imidlertid i 2013 en rapport der kommunelovene i Norden ble kartlagt og sammenliknet. *Kommunelovene i Norden. En kartlegging og sammenligning*, Ingun Sletnes, Carsten Henrichsen, Olle Lundin og Eija Mäkinen, HiOA Rapport 2013 nr. 13. Dette ble gjort på oppdrag fra daværende Kommunal- og regionaldepartementet, og i samarbeid med ressurspersoner fra de andre nordiske landene. Denne rapporten ble lagt til grunn for utvalgets arbeid med nordisk rett. I tillegg har utvalget sett på nyere nordisk lovgivning på enkelte punkter.

## 4 Formål

### 4.1 Gjeldende rett

Dagens kommunelov har i § 1 følgende formålsbestemmelse:

Formålet med denne loven er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteressene innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling. Loven skal også legge til rette for en tillitskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard.

Formålsbestemmelsen var ny med kommuneloven av 1992, og ble endret i 2009 ved at siste setning om tillitskapende forvaltning og høy etisk standard ble føyd til, jf. Ot.prp. nr. 17 (2008–2009).

Bestemmelsen bruker begrepet folkestyre og ikke selvstyre. Begge begrepene er imidlertid brukt i forarbeidene. Det er også uttalelser i forarbeidene som indikerer at selvstyre anses inkludert i bestemmelsen, selv om dette kan være noe uklart. I NOU 1990: 13 side 345 sies følgende i merknaden til kommuneloven § 1:

Utvalget vil foreslå at den nye Kommune- og fylkeskommunelov får en innledende formålsparagraf hvor man nevner de sentrale verdier som knytter seg til det kommunale og fylkeskommunale selvstyre. I bestemmelsen fremheves folkestyre, rasjonalitet og effektivitet, samt innpasningen i det nasjonale fellesskap. Bestemmelsen antas ikke å ha selvstendig rettslig betydning utover det som også i dag følger av den etablerte forståelsen av det kommunale selvstyrets formål og rammer.

Det er i forarbeidene ikke redegjort uttrykkelig for hva som er forskjellen mellom begrepene folkestyre og selvstyre, og hvorfor folkestyre ble valgt framfor selvstyre i selve formålsbestemmelsen. Det vises imidlertid blant annet til at kommunenes rolle og oppgaver over tid er endret og har økt, og at dette gjør at det ikke lenger er mulig å

skille skarpt mellom hva som er kommunale og hva som er statlige oppgaver. Begrepsbruken synes således å være knyttet til perspektiver på kommunens rolle i samfunnet (NOU 1990: 13 side 84):

Det som var det opprinnelige innholdet i det kommunale selvstyret, nemlig et relativt stort spillerom med hensyn til «kommunale anliggender» (innbefattet muligheten til å ikke gjøre noe med dem), vil dermed kunne avløses av et lokalt folkestyre som har som sitt fremste mål å samordne den offentlige virksomhet og tilpasse den til lokalsamfunnets behov og forutsetning.

Samtidig er kommunalt selvstyre omtalt som begrunnelse og bakgrunn for formålsbestemmelsen. Det framkommer (NOU 1990: 13 side 337) at det har vært meningen å inkludere det kommunale selvstyret i formålsbestemmelsen, selv om begrepet ikke er tatt inn i bestemmelsen:

Utvalget har i sitt forslag til Kommune- og fylkeskommunelov bygget inn en formålsparagraf, en bestemmelse som uttrykkelig slår fast prinsippet om lokalt selvstyre. På dette punkt innebærer utvalgets forslag således ikke noe brudd på gjeldende rett. Bestemmelsen er snarere et forsøk på å gi prinsippet om kommunalt selvstyre et klarere lovmessig uttrykk enn i de eksisterende kommunelover.

Denne uttalelsen i forarbeidene indikerer at kommunalt selvstyre ble ansett å ligge i begrepet folkestyre.

Det er for øvrig tre sentrale hensyn som ligger til grunn for formålsbestemmelsen: Det er hensynet til det lokale demokrati, hensynet til optimal utnyttelse av tilgjengelige ressurser med sikte på å gi best mulig tjenestetilbud samt hensynet til overordnede nasjonale/statlige interesser. Som eksempel på det siste nevnes rettssikkerhet, likeverdighet i tjenestetilbud, miljøvern og bærekraftig utvikling i kommuner.

## 4.2 Utvalgets forslag

---

Utvalget foreslår en ny og modernisert formålsbestemmelse som til dels viderefører elementer fra dagens formålsbestemmelse og til dels har med nye elementer. Det har vært sentralt for utvalget å få inn i bestemmelsen at loven skal fremme det kommunale selvstyret og legge nødvendige rammer for selvstyret.

Generelt framhever utvalget at en lovs formålsbestemmelse skal si noe om lovens intensjon og målsettinger, og at den skal gjenspeile de andre lovbestemmelsene og de hensynene som ligger til grunn for disse. Utvalget mener en ny formålsbestemmelse ikke bør bli en lang oppramsing av alle gode formål, men at noen få overordnede hensyn bør prioriteres.

Utvalget påpeker at de hensynene som ligger bak dagens formålsbestemmelse, det lokale demokratiet, best mulig tjenestetilbud, og overordnede nasjonale interesser, fortsatt gjør seg gjeldende. Samtidig er det behov for en ny bestemmelse som tydeliggjør formålet med bestemmelsene i loven, og som har et enklere og klarere språk. Utvalget foreslår å lovfeste en formålsbestemmelse med følgende elementer:

- det kommunale selvstyret og rammer for dette,
- lokaldemokrati og innbyggerdeltakelse,
- lokalforvaltningen som tjenesteyter og samfunnsutvikler, og
- kommunene som effektive, tillitsskapende og bærekraftige enheter.

I utvalgets forslag er begrepet kommunalt selvstyre tatt inn i lovbestemmelsen, mens begrepet folkestyre, som i dag står i formålsbestemmelsen, ikke er med. Utvalget mener det er viktig å få begrepet selvstyre inn i formålsbestemmelsen for å tydeliggjøre og styrke det kommunale selvstyret. Etter utvalgets vurdering blir ikke folkestyret-elementet i bestemmelsen borte i det begrepet folkestyre er inkludert i begrepet kommunalt selvstyre, og gjenspeiles også i formuleringer om lokaldemokrati og innbyggerdeltakelse.

Utvalget framhever også at kommunens helhetlige samfunnsansvar og kommunens fire hovedroller som tjenesteyter, demokratisk arena, myndighetsutøver og samfunnsutvikler, gjenspeiles i den foreslåtte bestemmelsen. Rollen som tjenesteyter framkommer særlig ved omtalen av en kommune som yter tjenester. Rollen som demokratisk arena omtales ved at loven skal legge til rette for et sterkt og representativt lokaldemokrati med innbyggerdeltakelse. Rollen som myndighetsutøver framkommer noe mer indirekte gjen-

nom formålsbestemmelsens omtale av at loven skal legge til rette for at kommuner kan yte tjenester til beste for innbyggerne, og at den skal bidra til at kommunene er effektive, tillitsskapende og bærekraftige. Rollen som samfunnsutvikler er tatt direkte inn i loven.

Utvalgets mindretall (ett medlem) er uenig i flertallets forslag til ny formålsbestemmelse, og foreslår i stedet å beholde dagens formålsbestemmelse. Mindretallet mener at begrepet folkestyre er noe annet og mer enn selvstyre, og at det er viktigere å ha med begrepet folkestyre enn begrepet selvstyre i formålsbestemmelsen. Det lokale folkestyret er det som gir det lokale selvstyret legitimitet, og fanger også opp den politiske og historiske bakgrunnen for denne lovgivningen. Mindretallet påpeker videre at kommuner i prinsippet kan være selvstyrte uten å være folkestyrte, og at kommunalt selvstyre vil være godt dekket i bestemmelsen om kommunalt selvstyre som utvalget har foreslått.

## 4.3 Høringsinstansenes syn

---

Høringen viser en klar støtte til forslaget om ny formålsbestemmelse. Om lag 110 høringsinstanser støtter forslaget eksplisitt, enten nøyaktig som det er eller med en liten justering. Blant disse er KS og en rekke kommuner. Blant de som støtter forslaget er det mange som uttrykkelig sier at de er veldig fornøyd med forslaget, og at de synes dette er en viktig bestemmelse og en viktig del av forslaget til ny kommunelov. I tillegg er det om lag 45 høringsinstanser som støtter lovforslagene generelt uten å si noe spesielt om formålsbestemmelsen.

Om lag 15 høringsinstanser er imot forslaget til ny formålsbestemmelse. Blant disse er *Fagforbundet*, *Utdanningsforbundet*, *Unio* og flere kommuner. Innvendingene går i hovedsak på at begrepet *folkestyre* er tatt ut og erstattet med *selvstyre*. De fleste av de som er imot gir uttrykk for at de støtter mindretallets forslag om å beholde dagens formålsbestemmelse slik at begrepet folkestyre kan være inkludert. Mange av disse er ikke imot det kommunale selvstyret, men mener at begrepet folkestyre må prioriteres i formålsbestemmelsen og at selvstyre er godt nok dekket i bestemmelsen om lovfesting av det kommunale selvstyret. Andre uttrykker bekymring for at begrepsendringen kan bidra til å endre oppfatningen av hva en kommune er og at det blir for mye parallelt med næringslivet når fokuset blir selvstyrt og ikke folkestyrt. Enkelte viser her til at for eksem-

pel aksjeselskaper også er selvstyrte. *Utdanningsforbundet* og *Unio* peker blant annet på at forslaget vil vanskeliggjøre deres politikk om nasjonale standarder for bemanning og annet i skole og barnehage.

Flere av høringsinstansene som støtter forslaget kommenterer mindretallets forslag, og sier uttrykkelig at begrepet folkestyre er godt nok dekket i forslaget og at det er viktigst å få inn begrepet selvstyre. Enkelte andre som støtter forslaget, ønsker at begrepet folkestyret skal komme inn som et tillegg til det foreslåtte.

Enkelte høringsinstanser har konkrete innspill til andre deler av formålsbestemmelsen. Flere kommuner påpeker at kommunenes rolle som *myndighetsutøver* bør gå klarere fram av forslaget. Som eksempel vises til *Eidsberg kommune*, som blant annet sier:

Rollen som myndighetsutøver er en annen enn rollen som tjenesteutøver, og en viktig rolle i den kommunale hverdag. I et samfunn hvor innbyggerne blir mer bevisste på sine rettigheter, ser vi en utvikling der innbyggerne (og utbyggere) blander sammen kommunens rolle som myndighetsutøver og tjenesteyter. Det er viktig at det fremgår klart av formålsparagrafen at disse rollene er separate og sentrale for kommunens helhetlige samfunnsansvar. Rollen som myndighetsutøver legger et stort ansvar på utøverne av denne rollen i forhold til en effektiv, tillitsskapende og bærekraftig utøvelse av oppgavene og det er således viktig at også denne rollen innlemmes i denne sammenhengen i lovteksten.

Flere høringsinstanser ønsker å ha ytterligere elementer inn i formålsbestemmelsen. *Helse- og omsorgsdepartementet*, med støtte av *Pensjonistforbundet*, foreslår at kommunenes ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap tas inn i loven, eller som merknad til formålsparagrafen. *Norsk Redaktørforening* mener at ordet *åpne* bør tas inn i formålsbestemmelsen, for eksempel i siste setning rett før ordet tillitsskapende. *Arendal kommune* mener at krav til *høy etisk standard* bør tas inn i bestemmelsen. *NHO* mener at det bør framgå at «et av formålene med loven er å legge til rette for et velfungerende næringsliv». *Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter* mener at kommunenes ansvar for menneskerettighetsforpliktelser bør framgå.

#### 4.4 Departementets vurdering

Departementet mener det er viktig med en formålsbestemmelse som er godt tilpasset den nye loven, og støtter derfor utvalgets vurdering om behovet for en ny og modernisert formålsbestemmelse som til dels viderefører elementer fra dagens formålsbestemmelse og til dels har med nye elementer. Departementet kan i hovedsak også slutte seg til utvalgets forslag til ny formålsbestemmelse og begrunnelsen for denne.

Kommunelovutvalget foreslår å ta inn begrepet *kommunalt selvstyre* i formålsbestemmelsen. Begrepet *selvstyre* foreslås da brukt i stedet for begrepet *folkestyre*, som dagens lov bruker.

Enkelte høringsinstanser og et mindretall på ett medlem i utvalget mener at det er uheldig å ikke ha med begrepet folkestyre.

Departementet mener at det kommunale selvstyret er så grunnleggende og sentralt i Norge at det bør framgå direkte i formålsbestemmelsen. Det kommunale selvstyret ligger også bak og er grunnleggende for svært mange av bestemmelsene i kommuneloven. Høringsinstansenes støtte til at begrepet selvstyre skal stå i formålsbestemmelsen er dessuten stor, både når det gjelder antall høringsinstanser som støtter det og fordi mange uttrykkelig gir uttrykk for at dette er viktig og et fremskritt for loven.

Å tydeliggjøre og understreke det kommunale selvstyret er også en viktig del av de samlede endringene med loven. Det er derfor viktig at dette også gjenspeiles i formålsbestemmelsen. At kommunalt selvstyre uttrykkelig nevnes i formålsbestemmelsen, vil i seg selv kunne bidra til å styrke det kommunale selvstyret.

Når det gjelder forskjellen på de to begrepene selvstyre og folkestyre, kan det sies at rent språklig vil folkestyre i større grad inkludere lokaldemokratiet og innbyggernes deltakelse, mens kommunalt selvstyre i større grad sier noe om kommunen som rettssubjekt og dens forhold til staten og innbyggerne. Departementet mener at begge disse begrepene uttrykker viktige sider av kommunens virksomhet som bør framgå av formålsbestemmelsen. Departementet har vurdert om det kan være aktuelt å ta inn både selvstyre og folkestyre i formålsbestemmelsen, men mener en slik løsning er lite hensiktsmessig. Det er mye overlapp mellom begrepene. Etter departementets vurdering vil begrepet selvstyre i hovedsak dekke det som ligger i folkestyret. Demokratielementet, som kanskje framkommer tydeligere i folkestyrebegrepet, er dessuten godt dekket i forslaget til ny formålsbestemmelse ved at bestemmelsen sier at

«loven skal legge til rette for et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse». Den setningen framhever at formålet med loven er å bidra til et aktivt, godt og levende lokaldemokrati som bygger på folkestyret.

Som det framkommer av de foreslåtte bestemmelsene om det kommunale selvstyret (se kapittel 5), må utøvelsen av selvstyret skje innenfor nasjonale rammer fastsatt i lov. Kommuneloven har en rekke bestemmelser som legger rammer for kommunenes virksomhet. Departementet mener derfor at formålet med loven også skal være å legge nødvendige rammer for det kommunale selvstyret.

Departementet er enig med utvalget i at en ny formålsbestemmelse bør gjenspeile kommunenes helhetlige samfunnsansvar, det vil si det samfunnsansvaret som kommer til uttrykk gjennom kommunenes rolle som tjenesteyter, demokratisk arena, myndighetsutøver og samfunnsutvikler. I utvalgets forslag til ny formålsbestemmelse framkommer tre av disse rollene tydelig. Kommunens rolle som myndighetsutøver framkommer noe mer indirekte enn rollene som tjenesteyter, demokratisk arena og samfunnsutvikler. Myndighetsrollen er imidlertid uttrykkelig omtalt av utvalget i omtalen av formålsbestemmelsen. Departementet fikk i høringen innspill om at kommunenes rolle som myndighetsutøver bør komme klarere fram i bestemmelsen. Departementet er enig i disse innspillene. Selv om myndighetsrollen framgår av bestemmelsen med forarbeider, bør denne rollen komme like tydelig fram av selve formålsbestem-

melsen som de andre rollene. Dette er en viktig rolle, og det framstår litt ubalansert at den ene av de fire rollene kommer mindre tydelig fram enn de andre. Departementet har derfor presisert myndighetsrollen i lovbestemmelsen. Dette er ingen realitetsendring i forhold til utvalgets forslag, men kun en tydeliggjøring.

Noen høringsinstanser ønsker også å ha ytterligere elementer inn i formålsbestemmelsen. Dette er begreper som *åpne* (kommuner) og *høy etisk standard*, kommunens ansvarsområder som samfunnssikkerhet og beredskap og menneskerettighetsforpliktelser, samt lovformål som å legge til rette for et velfungerende næringsliv. Departementet er enig i at elementene som er framhevet av høringsinstansene, er viktige. Departementet mener imidlertid at en ny formålsbestemmelse ikke bør ta sikte på å ha en lang og uttømmende oppramsing av alle gode formål, men at noen få overordnede hensyn bør prioriteres. Dette fordi en god formålsbestemmelse ikke bør være for lang, men ha et kort og tydelig budskap på overordnet nivå. Dessuten vil en omfattende opplisting lett medføre at noen gode hensyn vil mangle. De mest sentrale hensynene vil også kunne bli litt borte hvis formålsbestemmelsen blir for omfattende. Etter departementets syn er dessuten flere av disse hensynene til dels dekket i begreper i bestemmelsen som er foreslått. For eksempel vil sentrale verdier som åpenhet, høy etisk standard, etikk og så videre inngå i begrepet *tillitsskapende*.

## 5 Kommunalt selvstyre og forholdet til nasjonale myndigheter

### 5.1 Gjeldende rett

#### 5.1.1 Kommunalt selvstyre

Det kommunale selvstyret har lenge vært en del av samfunnsordningen i Norge, og handler grunnleggende sett om kommunenes rett til å styre seg selv. Prinsippet om kommunalt selvstyre har inntil nylig ikke vært uttrykkelig regulert i lov eller grunnlov.

Våren 2016 ble imidlertid en grunnlovsbestemmelse om lokalt selvstyre vedtatt av Stortinget, jf. dokument 12:19 (2011–2012). I Grunnloven § 49 andre ledd står det nå:

Innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. Nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivå fastsettes ved lov.

Bestemmelsen grunnlovfester prinsippet om det kommunale selvstyret. Grunnlovfesting innebærer også en oppfølging av charteret om lokalt selvstyre, som i artikkel 2 setter krav til lovfesting, eventuelt grunnlovsfesting, av prinsippet om lokalt selvstyre. I innstillingen fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité er det blant annet understreket at bestemmelsen i Grunnloven § 49 andre ledd ikke er ment å skulle være noen «skranke for den funksjons- og oppgavefordeling innen offentlig forvaltning som Stortinget gjennom ordinær lovgivning finner hensiktsmessig,» se Innst. 182 S (2015–2016) side 7.

Dagens kommunelov bruker ikke begrepet kommunalt selvstyre, og har heller ikke en bestemmelse som tydelig lovfester selvstyre eller definerer begrepet.

Selv om kommuneloven ikke bruker begrepet kommunalt selvstyre, framgår det av forarbeidene at et sentralt mål med loven var å styrke det kommunale selvstyret, se omtale av formålsbestemmelsen foran i kapittel 4.1. Kommunelovens bestemmelser om kommunale organers eksistens, oppbygging, sammensetning og saksbehandling bygger også opp under kommunene som selvstendige organer med beslutningsad-

gang og selvstendig ansvar. Kommuneloven § 6 fastslår at kommunestyret er det øverste folkevalgte organet i kommunen, og at det treffer vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegeringsvedtak.

Kommunene er egne rettssubjekter og har en negativt avgrenset kompetanse. At kommunene er egne rettssubjekter følger ikke direkte av loven, men følger forutsetningsvis av loven og er dessuten lagt til grunn i juridisk teori (se for eksempel *Kommunalrett*, Bernt, Hove og Overå 2002 side 74). Som egne rettssubjekter har kommunene en generell myndighet, og det setter skranker for andre instansers myndighet. At kommunene har negativt avgrenset kompetanse innebærer at kommunene på eget initiativ og ansvar kan påta seg oppgaver og ta beslutninger ut fra lokale behov og ønsker, så lenge det ikke følger av lov at oppgavene eksklusivt er lagt til andre eller at det ikke er lov å gjøre det.

Lovgivningen for øvrig nevner det kommunale selvstyret to andre steder, i forvaltningsloven § 34 og i pasient- og brukerrettighetsloven § 7-6. Bestemmelsene, som gjelder statlig klagebehandling over kommunale enkeltvedtak, forutsetter eksistensen av det kommunale selvstyret, men inneholder ingen generell omtale eller rettslig definisjon av det.

Ellers har lovverket en lang rekke bestemmelser som griper inn i det kommunale selvstyret, og som påvirker omfanget av det kommunale selvstyret. Mange lover pålegger kommunene å utføre oppgaver, og de gir innbyggerne rettigheter som kommunene får ansvar for å oppfylle. Regelverket inneholder i noen sammenhenger regler for hvordan oppgavene skal utføres, krav til internkontroll og krav til rapportering. Det inneholder også regler som gir statlige organer hjemmel til å overprøve kommunale avgjørelser, for eksempel i form av lovlighetskontroll eller klagebehandling, eller til å utføre tilsyn med kommunal virksomhet. Kommunenes selvstyre er på denne måten undergitt betydelige begrensninger.

Et annet element som er sentralt for det kommunale selvstyret er kravet om at nasjonale myndigheter må ha hjemmel i lov for å treffe bin-



dende pålegg overfor kommunene, pålegge dem plikter og liknende. Kravet til lovhjemmel utgjør et kjerneelement i det kommunale selvstyrets rettslige vern. Dette lovkravet er ikke lovfestet i kommuneloven, men følger av bestemmelsen i § 6 om at kommunestyret er det øverste organet i kommunen og treffer vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet følger av lov. Dette innebærer at begrensninger i kommunens myndighet må ha hjemmel i bestemmelser av minst lik trinnhøyde som kommuneloven (lex superior-prinsippet). Kravet om hjemmel i lov for å begrense kommunenes handlefrihet blir ofte omtalt som legalitetsprinsippet.

Det europeiske charteret om lokalt selvstyre har flere bestemmelser om kommunalt selvstyre. Se nærmere omtale av dette foran i punkt 3.1. I artikkel 3 nr. 1 blir lokalt selvstyre definert på denne måten:

Lokalt selvstyre betegner lokale myndigheters rett og evne til så langt loven tillater, på eget ansvar og i lokalbefolkningens interesse å regulere og administrere en betydelig del av de offentlige anliggender.

I definisjonen eller forklaringen i charteret er det videre tatt inn mange elementer som beskriver innholdet i begrepet lokalt selvstyre.

I tillegg framkommer det et form for lovkrav i charteret. Det følger av artikkel 4 nr. 1 at «lokale myndigheters grunnleggende kompetanse og ansvar skal fastsettes i grunnloven eller ved lov». Videre er det etter artikkel 8 nr. 1 et krav om lovhjemmel for å gjennomføre administrativ kontroll med lokale myndigheter.

### 5.1.2 Prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale selvstyret

Det er i dag ikke lovfestet prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale selvstyret. Det er etablert flere prinsipper som gir retningslinjer for den statlige styringen av kommunene, men disse er ikke uttrykkelig regulert i norsk lovgivning. Prinsippene har likevel en viss status og blir omtalt og lagt til grunn i ulike sammenhenger. Med unntak av prinsippet om lovkrav (legalitetsprinsippet), som er omtalt foran, anses ikke disse prinsippene å være rettslig bindende. Nasjonale myndigheter anser imidlertid til en viss grad slike prinsipper som politiske føringer i sin styring av kommunesektoren.

Noen av prinsippene er tatt inn i det europeiske charteret om lokalt selvstyre.

Her omtales nærmere enkelte sentrale prinsipper.

#### 5.1.2.1 Nærhetsprinsippet

Nærhetsprinsippet innebærer at offentlig myndighetsutøvelse bør utøves så nær innbyggerne som mulig. Det kan også formuleres som at oppgaver og beslutninger ikke bør legges på et mer sentralt beslutningsnivå enn det som er nødvendig. Prinsippet er omtalt i flere utredninger og stortingsmeldinger.

I NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*, kapittel 5.5, ble det trukket opp generelle retningslinjer for oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommuner og kommuner. Sentralt her var retningslinje nr. 1 «oppgaver bør legges på lavest mulige effektive nivå» og retningslinje nr. 2 «oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og vurdering, bør legges til folkevalgte organer». Av nyere dokumenter til Stortinget med prinsipielle og overordnede vurderinger av oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene er St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* og Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. I begge disse meldingene ble retningslinjene fra 2000 lagt til grunn. Prinsippet står etter dette sterkt politisk og i forvaltningen, men er ikke rettslig bindende på samme måte som hvis det hadde vært lovfestet.

I det europeiske charteret for lokalt selvstyre er nærhetsprinsippet regulert i artikkel 4 nr. 3:

Offentlig myndighetsutøvelse skal i alminnelighet fortrinnsvis utøves av den myndighet som står den enkelte borger nærmest. Ved plassering av et myndighetsområde hos en annen myndighet, bør det tas hensyn til sakens omfang og art, og til kravene til effektivitet og økonomi.

#### 5.1.2.2 Forholdsmessighetsprinsippet (proporsjonalitetsprinsippet)

Forholdsmessighetsprinsippet innebærer at nasjonale myndigheter ikke bør gripe inn overfor kommunesektoren i større grad enn nødvendig for å ivareta aktuelle mål.

Prinsippet er ikke regulert i lov og er i begrenset grad omtalt som et eget prinsipp i utredninger eller andre sentrale dokumenter. Prinsippet innebærer at det må foretas en synlig avveining mellom nasjonale hensyn som kan tilsi regulering, på den ene siden, og hensynet til det kommunale

selvstyret som kan tilsi at det ikke lovreguleres, på den andre siden. Det må videre foretas en avveining av hvorvidt lempeligere midler kan være egnet til å ivareta samme mål for det aktuelle vedtaket.

I både Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel* og Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren* (2016) sies det at i vurderinger om bruken av statlige styringsvirkemidler, må det sikres og synliggjøres gode avveininger mellom hensyn som tilsier nasjonal regulering og hensynet til kommunal handlefrihet.

Forholdsmessighetsprinsippet ligger også som en forutsetning eller begrunnelse for andre krav. Som eksempel vises til kapittel 2 i *Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen)* (2016) som har krav til innholdet i beslutningsgrunnlaget. Disse kravene sier blant annet at utredningen skal omtale hva problemet er og hva som ønskes oppnådd, samt hvilke tiltak som er relevante og hva virkningene av tiltakene er. Slike konsekvensutredninger i arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger er viktige, og vil blant annet synliggjøre om det er forholdsmessighet mellom målet med reguleringen og den inngripenen den innebærer overfor kommunene. Videre er forholdsmessighetsprinsippet sentralt når det vurderes å innføre nye hjemler for statlig tilsyn. Det skal da vurderes om disse er nødvendige på grunnlag av risiko- og sårbarhetsanalyser og kost-nytteanalyser, se retningslinjene for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren og Meld. St. 7 (2009–2010) *Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene*.

Det finnes også andre prinsipper som er nærliggende å se på som en konkretisering og utdyping av forholdsmessighetsprinsippet. Et av disse er det lokalpolitiske prinsippet som innebærer at begrensninger i det kommunale selvstyret bør forbeholdes de tilfellene hvor det er et klart behov for sentrale nasjonale føringer. Et annet er tydelighetsprinsippet som innebærer at det kommunale selvstyret bør framheves når kommunene pålegges oppgaver i loven, og når statsforvaltningen utarbeider veiledninger, retningslinjer mv.

I det europeiske charteret for lokalt selvstyre er det elementer av forholdsmessighetsprinsippet i artikkel 8 nr. 3, hvor det heter at «administrativ kontroll over lokale myndigheter skal utøves slik at den kontrollerende myndighets inngrep står i forhold til de interesser den skal ivareta».

### 5.1.2.3 Fullfinansieringsprinsippet

Fullfinansieringsprinsippet innebærer at kommunene skal kompenseres for merutgifter de får i forbindelse med innføring av nye oppgaver for kommunene, endringer i regelverk eller annet som innebærer merutgifter for kommunene. Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel* sier følgende om fullfinansieringsprinsippet (side 58):

Gjennom skattereglar og skattøyre, rammeløyvingar og øyremerkte løyvingar fastset staten langt på veg nivået på inntektene til kommunane. Difor er det særst viktig at det er samsvar mellom dei oppgåvene kommunane har ansvaret for, og dei ressursane som blir stilte til disposisjon. Det gjeldande finansieringsprinsippet er at kommunane skal kompensera fullt ut for meirutgifter når dei blir tillagde nye oppgåver, og ved endringar i regelverk eller andre endringar som inneber meirutgifter.

Dette prinsippet om at staten skal kompensere kommunene for nye lovpålagte oppgaver er forankret i norsk politikk, men har ikke vært nedfelt i norsk lovgivning.

Det europeiske charteret inneholder bestemmelser om kommunenes økonomiske ressurser, men går ikke inn på finansieringen av nye lovpålagte oppgaver. Artikkel 9 nr. 1 fastsetter at innenfor rammene for landets økonomiske politikk skal lokale myndigheter ha krav på tilstrekkelige egne økonomiske midler som de fritt kan disponere så langt deres myndighet rekker. Lokale myndigheters økonomiske ressurser skal i henhold til artikkel 9 nr. 2 stå i forhold til det ansvar grunnloven og loven pålegger dem. Det følger videre av artikkel 9 nr. 7 at bevilgninger til lokale myndigheter så langt som mulig ikke skal øremerkes for bestemte formål.

## 5.2 Utvalgets forslag

### 5.2.1 Kommunalt selvstyre

Utgangspunktet for utvalget er at det kommunale selvstyret skal styrkes. Dette følger av mandatet, men utvalget har også en grundig omtale av betydningen av det kommunale selvstyret, og understreker at en styrking av det kommunale selvstyret er en viktig og sentral del av utvalgets arbeid og forslaget til ny kommunelov. Utvalget omtaler også grensene for det kommunale selvstyret, forholdet til at Norge er enhetsstat og at

nasjonale myndigheter skal ivareta nasjonale mål. Forholdet mellom kommunalt selvstyre og statlig styring og kontroll er et sentralt tema, og utvalget understreker betydningen av å avveie disse hensynene på en god måte.

Utvalget foreslår å lovfeste det kommunale selvstyret i en ny og egen bestemmelse i kommuneloven. Dette gjelder både sentrale elementer i selvstyret og rammene for selvstyret. Utvalget mener en lovfesting av det kommunale selvstyret er en viktig forutsetning for å styrke selvstyret, og for å oppfylle charteret om lokalt selvstyre. Utvalget er også positiv til en grunnlovfesting av det kommunale selvstyret, og mener at en lovfesting av det kommunale selvstyret i kommuneloven er viktig selv om det kommunale selvstyret blir overordnet fastsatt i grunnloven.

Utvalget foreslår å benytte begrepet kommunalt selvstyre i lovbestemmelsen, men mener det ikke er hensiktsmessig å gi en avgrenset og uttømmende definisjon av begrepet i bestemmelsen. Innholdet i det kommunale selvstyret vil etter utvalgets syn klargjøres gjennom den foreslåtte bestemmelsens ordlyd og av redegjørelsen for begrepet i forarbeidene. Utvalget viser til at begrepet kommunalt selvstyre kan brukes på ulike måter i ulike sammenhenger, og at det sentrale her er bruken av begrepet i en lovtekst. Utvalget bruker begrepet om det at kommunene, ved folkevalgte kommunale organer, selv kan styre og ta beslutninger om det kommunene selv ønsker, så lenge ikke annet framgår av lov eller i medhold av lov.

Utvalget foreslår at forutsetningene for det kommunale selvstyret, at Norge er delt inn i kommuner med en egen folkevalgt ledelse, tas inn i lovbestemmelsen om kommunalt selvstyre. Dermed fastslås det at kommuner både skal ha geografiske grenser og demokratiske lokalvalg.

Videre foreslår utvalget å lovfeste at hver kommune er et eget rettssubjekt som kan fatte beslutninger på eget initiativ og ansvar. Kommunen kan således påta seg oppgaver og ansvar så sant ikke lov eller ulovfestete rettsregler forhindrer det. Kommunens kompetanse er således negativt avgrenset.

Norge er en enhetsstat, og det kommunale selvstyret må fungere innenfor denne rammen. Utvalget mener derfor at det bør lovfestes at det kommunale selvstyret må utøves innenfor nasjonale rammer gitt i lov. Dette presiserer at selvstyret begrenses av lover fastsatt av Stortinget.

Utvalget mener det er en helt sentral forutsetning for det kommunale selvstyret at det er et krav til lovhjemmel for at nasjonale myndigheter

skal kunne begrense kommunenes handlefrihet. Dette kravet eksisterer i dag, men er ikke lovfestet. Utvalget foreslår derfor å ta inn i bestemmelsen at begrensninger i det kommunale selvstyret må ha hjemmel i lov. Dersom nasjonale myndigheter ønsker å pålegge kommunene nye oppgaver eller plikter, må dette altså gjøres gjennom lov eller forskrift med hjemmel i lov. Dette understreker kommunenes selvstyre, og rollefordelingen mellom stat og kommune avklares.

## 5.2.2 Prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale selvstyret

### 5.2.2.1 Lovfesting av prinsipper

Utvalget foreslår å lovfeste noen sentrale prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale selvstyret. Utvalget er her delt, og et mindretall på ett medlem er uenig i forslaget om å lovfeste slike prinsipper.

Som en del av begrunnelsen for lovfesting av slike prinsipper, viser utvalget til at det er stor politisk oppslutning om enkelte prinsipper for forholdet mellom nasjonale myndigheter og kommunene. Imidlertid blir ikke prinsippene alltid fulgt i praksis, jf. Difi-rapport 2012:8 *Graves det dypt nok? Om utredningsarbeid i departementene*. Utvalget mener at dette taler for å klargjøre forholdet mellom det kommunale selvstyret og nasjonale myndigheters styring av kommunene i kommuneloven. En lovfesting vil gi bedre grunnlag for argumentasjon og bidra til å sikre at hensynene prinsippene skal ivareta blir vektlagt ved utarbeidelse av lover og forskrifter og i statsforvaltningens myndighetsutøvelse. Det vil videre klargjøre at kommunene ikke er en del av den hierarkisk oppbygde statsforvaltningen, og at de derfor må styres på andre måter. En lovfesting vil innebære en klarere forankring og kunne medføre økt bevissthet om prinsippene for forholdet mellom stat og kommune. Det vil også klargjøre og synliggjøre kommunenes plassering og rolle i det norske forvaltningssystemet. Prinsippene vil være viktige styringssignaler for hvordan nasjonale myndigheter bør opptre for å ta hensyn til det kommunale selvstyret. Lovfesting vil derfor, etter utvalgets vurdering, ha betydelig informasjons- og symbolverdi, og vil slik kunne bidra til å styrke det kommunale selvstyret.

Lovfesting av prinsippene vil også bidra til å understreke kommunenes handlefrihet og bygge opp under og understreke kommunenes helhetlige ansvar. Slike prinsipper er viktige for å mot-

virke en utvikling i retning av blant annet større detaljstyring av kommunene.

En lovfesting vil dessuten bidra til at norsk lovgivning blir i bedre samsvar med artikkel 2 i det europeiske charteret om lokalt selvstyre.

Som et argument mot lovfesting av slike prinsipper sier utvalget at prinsippene for nasjonale myndigheters forhold til kommunene er kjent for Stortinget, blant annet gjennom ulike meldinger til Stortinget, og at det derfor ikke er behov for å lovfeste slike prinsipper. Utvalget mener imidlertid at en lovfesting vil være et sterkt signal om hva det politiske flertallet ønsker. I etterfølgende lovgivningsprosesser vil slike bestemmelser kunne brukes i argumentasjon om hvilke løsninger som bør velges. Utvalget peker også på at en mulig ulempe ved å lovfeste slike prinsipper kan være at det vil kunne skape grunnlag for forventninger om mer handlefrihet for kommunene enn det nasjonale myndigheter vil gi. I tillegg vil loven bli mer omfattende. Utvalget mener imidlertid at disse motargumentene ikke er avgjørende.

På bakgrunn av en totalvurdering mener utvalget at noen prinsipper for forholdet mellom stat og kommune bør lovfestes i kommuneloven.

Utvalget drøfter også hva slags lovfesting som er mulig og ønskelig når det gjelder denne type prinsipper. Utvalget konkluderer med at en lovfesting av denne type prinsipper bør være såkalte «bør-bestemmelser». Det vanlige i lovbestemmelser er «skal-bestemmelser» der loven brukes til å etablere plikter eller gi rettigheter. Slik lovgivning gir mulighet for rettslig overprøving, normalt ved domstolene. Dette passer imidlertid ikke for lovfesting av denne type prinsipper. En lovfesting av det kommunale selvstyret eller andre prinsipper som skal styrke dette, vil ikke kunne begrense Stortingets kompetanse til å endre eller gjøre innskrenkninger i disse prinsippene gjennom lov. Stortinget kan alltid vedta lover som opphever eller endrer andre lover, eller som regulerer kommunens oppgaver og selvstyre, så lenge dette er innenfor Grunnlovens grenser. Prinsipper fastsatt i kommuneloven setter således ikke en materiell skranke for innholdet i lover. Særlover vil også gå foran den generelle kommuneloven. Ved lovfesting av prinsippene i kommuneloven vil det således ikke være aktuelt med noen domstolsprøving av om Stortinget har overholdt disse prinsippene i øvrig lovgivning. Prinsippene er ikke absolutte og vil ikke være noen ordinære pliktbestemmelser. De gir uttrykk for hvordan nasjonale myndigheter bør utøve sin myndighet. Dette bør etter utvalgets vurdering gjenspeiles i lovteksten ved at det i bestemmelsen benyttes bør og ikke skal.

Overfor statsforvaltningen vil disse prinsippene ha betydning for innholdet i saksforberedelsen ved utarbeidelse av nye lover og forskrifter. Med prinsippene utformet som bør-regler, vil imidlertid manglende drøftelse av prinsippene ved utarbeidelsen av lover eller forskrifter ikke gi grunnlag for domstolsprøving for å prøve gyldigheten av disse. Hvorvidt slike prinsipper vil få vekt ved tolkning av lover hvor de alminnelige rettskildeprensippene ikke gir klare tolkningssvar, er ikke avklart. Utvalget viser til at det i siste instans vil bero på hvordan Høyesterett anvender prinsippene. Utvalget sier at etter deres vurdering kan prinsippene anvendes som rettslig argument for vern av kommunalt selvstyre ved tolkningen av lover og forskrifter. Utvalget mener også at prinsippene kan få betydning for statsforvaltningens bruk av tilsyn og øvrig kontrollmyndighet, for eksempel ved statlig klagebehandling.

Et mindretall i utvalget (ett medlem) mener det ikke bør lovfestes prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale og fylkeskommunale selvstyret. Mindretallet mener det er uheldig med bestemmelser som inneholder formuleringen *bør*, da den rettslige betydningen blir uklar og gir liten retning for avveining av oppgavefordeling mellom stat og kommune eller for finansiering av kommunale oppgaver. Mindretallet viser til at det uansett er stor politisk enighet om prinsippene og således ikke behov for lovfesting. En tolkning og vurdering av hvordan prinsippene skal forstås, må vurderes i den enkelte situasjon.

#### 5.2.2.2 Nærmere om de konkrete prinsippene

##### *Forholdsmessighetsprinsippet*

Utvalget foreslår å lovfeste forholdsmessighetsprinsippet. Forholdsmessighetsprinsippet innebærer at det kommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Utvalget mener at prinsippet er viktig for å ivareta det kommunale selvstyret. Utvalget mener det er behov for å styrke praktiseringen av forholdsmessighetsprinsippet. Det vises til Difi-rapport 2012:8, *Graves det dypt nok? Om utredningsarbeid i departementene*, som viser at utredningsinstruksen ikke blir etterlevd godt nok og at konsekvensutredninger er mangelfulle samtidig som det er manglende utredning av alternativer. En lovfesting vil kunne bidra til at prinsippet i større grad blir fulgt, fordi prinsippet da blir synliggjort på en klarere måte. Utvalget mener videre at det lokalpolitiske prinsippet og

tydelighetsprinsippet er utdypinger av forholdsmessighetsprinsippet, og at hensynene bak disse langt på vei blir ivaretatt ved en lovfesting av forholdsmessighetsprinsippet.

#### *Nærhetsprinsippet*

Utvalget foreslår videre å lovfeste et nærhetsprinsipp som sier at offentlige oppgaver fortrinnsvis bør legges til organer som er så nær innbyggerne som mulig. Utvalget mener det vil kreve en nærmere begrunnelse for å fravike dette.

Et prinsipp om at ansvaret for oppgaver bør legges så nær innbyggerne som mulig, eller på lavest mulig effektive nivå, slik oppgavefordelingsutvalget formulerer det, er et prinsipp som er lagt til grunn både i Norge og i det europeiske charteret om lokalt selvstyre. Det er således et anerkjent prinsipp, men som ikke gir noe klart svar på hvilket beslutningsnivå en konkret oppgave skal legges til. Det kan være ulike oppfatninger om hva som er lavest mulig effektive nivå, samtidig som dette også kan forandre seg over tid. Utvalget mener derfor at en lovformulering vil måtte være så fleksibel at den åpner for ulike vurderinger, både mellom ulike grupper og over tid. Lovformuleringen bør også være knyttet til at *offentlige oppgaver* fortrinnsvis bør legges til *organer* som er så nær innbyggerne som mulig.

Nærhetsprinsippet er et viktig prinsipp for forholdet mellom nasjonale myndigheter og kommunene. Demokrati og deltakelse er en av verdiene som begrunner det kommunale selvstyret, og en viktig forutsetning for lokaldemokrati og deltakelse er nærhet mellom innbyggerne og de som tar beslutningene. Nærhet bidrar til at innbyggerne kan påvirke hvordan oppgavene blir utført i lokalsamfunnet. Dette er en helt grunnleggende forutsetning for kommunalt selvstyre.

#### *Finansieringsprinsippet*

Til slutt foreslår utvalget å lovfeste et finansieringsprinsipp, som sier at innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk, bør kommuner ha frie inntekter som gir økonomisk handlerom.

Utvalget viser til at økonomisk rammestyring har stått sterkt i statens politikk overfor kommunesektoren de siste årene. Rammefinansieringsprinsippet innebærer at kommunenes inntekter fra staten, sammen med skatteinntektene, i hovedsak er frie midler som kommunene selv kan disponere fritt innenfor rammene av lov og forskrift. Utvalget viser også til charterets artikkel 9 om lokale myndigheters økonomiske ressurser, hvor

det blant annet står at staten har en sentral oppgave i å sørge for at det er samsvar mellom kommunenes inntekter og oppgaver, at økonomisk handlefrihet forutsetter at kommunene gis mulighet til å disponere inntektene ut fra egne lokalpolitiske prioriteringer, og at finansieringen av kommunesektoren må skje innenfor rammene av statens nasjonaløkonomiske politikk og handlingsrommet i statsfinansene.

Utvalget har formulert en bestemmelse som er rettet mot den samlede finansieringen av kommunesektoren, og utvalget har valgt å kalle dette for et finansieringsprinsipp og ikke et fullfinansieringsprinsipp. Det sentrale er at staten gjennom finansieringssystemet bidrar til at kommuner og fylkeskommuner har et økonomisk handlingsrom som gir muligheter for lokale prioriteringer og initiativ. I dette ligger hensynet til at kommunesektoren har inntektsrammer som gjør den enkelte kommune i stand til å ivareta sine oppgaver. Det er spesielt viktig at inntektsrammene er tilstrekkelige til å finansiere de lovpålagte oppgavene, men de bør også strekke seg noe videre. Kommunesektorens virksomhet strekker seg utover det som strengt tatt er lovpålagte minimumskrav. Økonomisk handlingsrom vil være avgjørende for at kommuner og fylkeskommuner skal kunne være i stand til å utøve sine roller utover det som knyttes til iverksettelse av statlig politikk. Det skal kunne foretas lokale prioriteringer av ressursinnsatsen ut fra lokale behov og utfordringer. Økonomisk handlingsrom innebærer også at kommuner og fylkeskommuner har inntektsrammer som i hovedsak kan disponeres fritt, innenfor rammene av lov og forskrift.

Stortinget tar årlig stilling til den samlede inntektsveksten for kommunesektoren ut fra det samlede handlingsrommet på statsbudsjettet og behovet for å prioritere andre sektorer. Bestemmelsen må derfor legges til grunn at nasjonal økonomisk politikk vil måtte virke som en begrensning også for det lokale økonomiske handlingsrommet.

I mange tilfeller vil det på forhånd være krevende å foreta nøyaktige beregninger av kostnadene knyttet til lovpålagte oppgaver. Kostnadsberegninger av regelendringer eller oppgaveendringer er en nødvendig del av beslutningsgrunnlaget før Stortinget fatter sine bevilgningsvedtak. Etter utvalgets vurdering vil det imidlertid være snevert å knytte en slik lovbestemmelse kun til spørsmålet om full kompensasjon i tilfeller der kommunene har merutgifter som følge av endringer i regelverk eller oppgaver. Utvalgets forslag dekker også hensynet til at nye reformer

skal finansieres fullt ut, slik at kommunene settes økonomisk i stand til å finansiere nye oppgaver.

Utvalgets forslag er ikke ment å gripe inn i Stortingets bevilgningsmyndighet. Bestemmelsen er ikke ment å etablere et rettslig grunnlag for at enkeltkommuner som mener oppgaver er underfinansiert, enten i tilknytning til reformer, eller som følge av andre grunner, skal kunne påberope seg en rett på ytterligere bevilgninger fra staten. Utvalget legger således til grunn at de samlede inntektsrammene, og hvordan inntektene fordeles mellom kommunene og mellom fylkeskommunene, følger av Stortingets bevilgningsvedtak.

Utvalget mener at forslaget dekker de hensynene som er mest sentrale for å utvikle finansieringen av kommunesektoren på en slik måte at de kommunale selvstyreverdiene ivaretas. Forslaget er ment å framheve hensyn som bør legges til grunn ved finansieringen av kommunesektoren, men er ikke ment å være til hinder for at Stortinget legger vekt på andre nasjonale hensyn, som for eksempel kan tilsi at bestemte tiltak eller deler av kommunal virksomhet bør ha øremerket finansiering.

### 5.3 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene omtaler i stor grad forslagene om lovfesting av kommunalt selvstyre og om lovfesting av prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale selvstyret, samlet. Om lag 150 høringsinstanser omtaler forslagene, og om lag 145 av disse støtter forslagene som helhet. Av de som støtter forslagene, har om lag 25 enkelte mindre endringsforslag. Mange av høringsinstansene som støtter forslaget understreker at forslaget om lovfesting av kommunalt selvstyre er et svært viktig og positivt forslag. Mange av disse inkluderer også prinsippene i sin uttrykkelige positive omtale av forslaget. I tillegg er det om lag 25 høringsinstanser som støtter forslaget til ny kommunelov generelt uten å nevne kommunalt selvstyre og prinsipper spesielt.

Bare noen helt få er imot hele forslaget. I tillegg er noen få skeptiske til lovfesting av prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale selvstyret. Flere av disse er ikke skeptiske til innholdet i prinsippene, men de er skeptiske til å lovfeste slike *bør-bestemmelser*. Noen av dem er enig med mindretallet i utvalget om at det er bedre å la være å lovfeste slike prinsipper enn å lovfeste vage bør-bestemmelse. Enkelte andre foreslår at prinsippene lovfestes som skal-bestemmelser.

Mange av høringsinstansene som støtter forslagene understreker at det kommunale selvstyret er viktig. *Hammerfest kommune*, *Alta kommune* og *Kvalsund kommune*, som alle har identiske uttalelser om forslaget, er svært positive til å lovfeste det kommunale selvstyret. De støtter også lovfesting av prinsippene og har en slik samlet begrunnelse:

Det kommunale selvstyret er under press på grunn av stadig økende detaljstyring gjennom lovverket. Det vurderes at en lovfesting i større grad vil tydeliggjøre at det må foretas en avveining mellom de nasjonale interesser og det kommunale selvstyret, blant annet ved utarbeiding og endring av lovverk. Dette vil kunne medvirke til at det ikke detaljreguleres mer enn nødvendig.

Det ansees også som en viktig del av det kommunale selvstyret at nasjonale myndigheters begrensning av det kommunale selvstyret må hjemles i lov. Viktige prinsipper innen det kommunale selvstyret som nærhetsprinsippet, proporsjonalitetsprinsippet og fullfinansieringsprinsippet vurderes også som viktig for å sikre en tydelig forståelse av innholdet i selvstyret.

En lovfesting av kommunalt selvstyre vil videre være med på å bringe norsk rett i samsvar med det europeiske charteret om lokalt selvstyre. Det vurderes som viktig at norsk rett er i samsvar med våre internasjonale forpliktelser. Norge er per i dag det nordiske landet med svakest forankring av kommunalt selvstyre (...)

*Askim kommune* støtter en lovfesting av det kommunale selvstyret og begrunner det slik:

Askim kommune er enig i at det er hensiktsmessig å lovfeste det kommunale selvstyret. Prinsippet er nå grunnlovfestet, i samsvar med rettssituasjonen i de andre nordiske landene og i tråd med EU charteret, og forslag til ny kommunelov utdyper således bestemmelsen i grunnloven. Det er viktig med en rettslig klargjøring av rekkevidden og rammene for kommunal og nasjonal styring, ved å lovfeste at begrensninger i det kommunale selvstyret må ha hjemmel i lov.

*KS* støtter i hovedsak forslagene som helhet. De viser til at forslagene styrker det kommunale selvstyret. Som en del av dette er *KS* også opptatt av at

(...) en lovfesting av legalitetsprinsippet synliggjør at nasjonale myndigheter ikke kan styre kommunene som om de var en del av statsforvaltningen, og bygger opp under tankegangen om partnerskap og større likeverdighet mellom stat og kommune.

*Unio og Utdanningsforbundet*, som her har identiske høringssvar, er blant de få som er kritiske til lovfesting både av det kommunale selvstyret og av prinsippene. De er opptatt av at staten skal kunne fastsette rammebetingelser som sikrer alle innbyggere, uavhengig av bosted, et likeverdig tjenestetilbud og er bekymret for at lovforslaget vil endre maktbalansen mellom kommune og stat. Om prinsippene sier de blant annet:

Unio er sterkt kritisk til en lovfesting av disse prinsippene. Et nasjonalt likeverdig tjenestetilbud innenfor f.eks. helse og utdanning er vanskelig gjennomførbart dersom kravene i særlovene blir for vage og generelle. Når sentrale myndigheter i stor grad avstår fra å ta i bruk virkemidler som for eksempel øremerkede tilskudd, blir det ekstra viktig at formuleringene om kvaliteten på tjenestetilbudet i særlovene blir tydelige og konsise nok. Eksempelvis ser vi hvordan manglende regulering i lovtekst når det gjelder klassestørrelse og lærertetthet praktiseres av kommuner med trang økonomi.

Unio støtter mindretallets forslag om at ny paragraf om prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale og fylkeskommunale selvstyret utgår.

*Advokatforeningen, Fylkesmannen i Hedmark og Askim kommune* er også imot lovfesting av prinsippene for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale selvstyret. De er ikke imot innholdet i prinsippene, men mener at lovfesting ikke er hensiktsmessig. Enkelte kommuner, som *Stavanger kommune*, foreslår at prinsippene lovfestes som skal-bestemmelser og ikke bør-bestemmelser.

*Advokatforeningen* sier følgende om forslaget om å lovfeste prinsippene:

Norge har langt på vei forpliktet seg folkerettslig til å overholde dem gjennom Charteret om lokalt selvstyre artikkel 4 nr. 3, artikkel 8 nr. 3 og artikkel 9. Advokatforeningen er derfor enig i at disse prinsippene bør overholdes. Advokatforeningen stiller imidlertid spørsmål ved om lovfesting av prinsippene er et egnet virkemiddel for å sikre at for eksempel forfat-

terne av lovforslag og forskrifter gjør en reell vurdering av proporsjonalitetsprinsippet, nærhetsprinsippet og kommunenes økonomi. Et mer nærliggende alternativ er, etter Advokatforeningens syn, å innta krav i Utreddningsinstruksen om at disse prinsippene skal vurderes ved arbeidet med lover og forskrifter som berører kommunesektoren. Tilsvarende veiledning kan inntas i andre dokumenter som gjelder nasjonale myndigheters forhold til kommunene.

Noen høringsinstanser har kommet med konkrete innspill til de enkelte prinsippene.

#### *Forholdsmessighetsprinsippet*

Enkelte høringsinstanser uttaler seg konkret om forholdsmessighetsprinsippet – noen støtter det og noen er skeptiske. *Trøgstad kommune* støtter prinsippet og viser til at dette innebærer at det alltid skal foretas en interesseavveining før statlige myndigheter treffer en avgjørelse. *Fylkesmannen i Rogaland* er imidlertid noe skeptisk og mener dette er en saksbehandlingsregel som heller hører hjemme i forvaltningsloven.

Både *Vestfold fylkeskommune* og *Buskerud fylkeskommune* har innspill til formuleringen av forslaget til regulering. De viser begge til forslag til ny kommunelov i Sverige (SOU 2015:24) og peker på at bestemmelsen om forholdsmessighet kunne ha vært bygd opp på tilsvarende vis, det vil si at det kommunale og fylkeskommunale selvstyret avgrenses mot oppgaver og tjenester som er lagt til staten, annen kommune, fylkeskommune eller andre organer.

#### *Nærhetsprinsippet*

*KS* støtter nærhetsprinsippet, men foreslår at bestemmelsen justeres slik at den får en slik formulering: «Offentlige oppgaver bør legges til folkevalgte organer som er så nær innbyggerne som mulig». Ordet *fortrinnsvis* foreslås tatt ut og ordet *folkevalgte* foreslås satt inn. Flere kommuner støtter dette. *Kvæfjord kommune* begrunner sin støtte slik:

For det første at plasseringen av ordet *fortrinnsvis* gjør at dette kan leses som et begrensende forbehold, mens lovteksten heller bør fremheve prioriteringen av kommunene. For det andre at begrensningen av selvstyret bør fremkomme etter presiseringen av formålet om desentralisering av oppgaver. For det tredje

at det er tilstrekkelig med begrensningen som ligger i ordet bør. For det fjerde at lovteksten bør presisere at det handler om folkevalgte organer, for å tydeliggjøre lokaldemokratiet overfor statsforvaltningen.

Noen kommuner støtter KS sin formulering, men mener at det bør være et tillegg på slutten av setningen som sier *fortrinnsvis kommunene*.

*Akershus fylkeskommune* kommenterer i sin høringsuttalelse KS sitt forslag til omformulering og er uenig. Den viser til at:

Spørsmålet bør ikke bare være hvilken oppgaveplassering som er «mulig». Man bør i tillegg vurdere om den er hensiktsmessig, for eksempel ut fra økonomiske grunner. Utvalgets forslag legger opp til en mer sammensatt vurdering og bør foretrekkes.

*Høylandet kommune* kommenterer at begrepet *så nært som mulig* er en begrensning, og sier at hvordan dette vil vurderes vil til enhver tid være avhengig av mål som er satt og igjen av gjeldende politikk. Videre sies det at det vil være nødvendig å presisere denne formuleringen.

#### *Finansieringsprinsippet*

KS foreslår at finansieringsprinsippet formuleres slik: «Kommuner og fylkeskommuner bør ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom, innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk». Rekkefølgen på elementene i bestemmelsen foreslås dermed endret. Flere kommuner støtter dette, og som begrunnelse peker mange på at ved å snu setningen så kommer handlefriheten før begrensningen. *Sokndal kommune* sier:

Det er viktig med samsvar mellom oppgaver og ressurser, og begrepet fullfinansieringsprinsippet framstår som dekkende og hensiktsmessig. Kommunenes handlefrihet bør komme foran begrensningene, og lovteksten bør gjenspeile dette. For å vise at det handler om kommunens samlede ubundne inntekter, bør ikke begrepet frie inntekter benyttes, da dette til vanlig kun forbindes med skatt og rammetilskudd. Det anbefales at lovteksten endres til: «Kommuner og fylkeskommuner bør ha inntekter som kan disponeres fritt, innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk.»

*Finnmark fylkeskommune* sier:

Fullfinansieringsprinsippet og konneksitetsprinsippet (samsvar mellom oppgaver og ressurser) er spilt inn av KS tidligere. Utvalgets begrunnelse for å bruke finansieringsprinsippet som et mer dekkende begrep virker hensiktsmessig. Lovteksten kan imidlertid virke noe utydelig, ettersom begrensningene kommer før handlefriheten. Ved å snu setningen kommer selvstyret før begrensningene: «Kommuner og fylkeskommuner bør ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom, innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk.» Begrepet «frie inntekter» blir ofte relatert til kommunenes inntektssystem (skatt og rammetilskudd) og finansiering av lovpålagte og egeninitierte oppgaver. Begrepet relateres kanskje ikke like tydelig til andre ubundne inntektskilder kommunene kan ha. For å få fram siktemålet tydeligere kan et alternativ være: «Kommuner og fylkeskommuner bør ha inntekter som kan disponeres fritt, innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk.»

*Lillehammer kommune* understreker at for kommunalt selvstyre er det viktig med en finansiering av kommunen som gir økonomisk handlingsrom. Finansieringsprinsippet anses i den sammenheng som viktig.

## 5.4 Departementets vurdering

### 5.4.1 Kommunalt selvstyre

Departementet støtter utvalgets forslag om å lovfeste det kommunale selvstyret og rammene for selvstyret, i en ny og egen bestemmelse. Departementet slutter seg til utvalgets forslag til ny lovbestemmelse og viser til utvalgets begrunnelse for denne.

Departementet mener det er viktig å styrke det kommunale selvstyret og at en lovfesting vil bidra til en rettslig og reell styrking av selvstyret. Selv om det kommunale selvstyret eksisterer i dag, er det i praksis under press. Det er på mange områder en stor grad av statlig styring, og lovgivningen synes å bli mer detaljert. Å gi det kommunale selvstyret et nærmere rettslig innhold vil etter departementets vurdering tydeliggjøre at det må foretas en avveining mellom nasjonale interesser og det kommunale selvstyret, blant annet ved utarbeiding og endring av lovverk. Dette vil kunne medvirke til at det ikke detaljreguleres mer enn nødvendig.



Det lokale selvstyret har nå fått en bestemmelse i Grunnloven. Grunnloven § 49 andre ledd sier at innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. Samtidig fastslår den at nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivå fastsettes ved lov. Departementet mener at de nærmere bestemmelsene det her vises til, bør inkludere en bestemmelse som sier mer om hva som skal ligge i et slikt lokalt selvstyre. Det er således behov for en bestemmelse om det kommunale selvstyret i kommuneloven, selv om Grunnloven nå har fått en slik overordnet bestemmelse.

Departementet vil videre peke på at en lovfesting vil sikre kravet i charteret om lokalt selvstyre om å lovfeste prinsippet om lokalt selvstyre i nasjonal lovgivning. Selv om et overordnet prinsipp om kommunalt selvstyre nå er kommet inn i Grunnloven, så vil en egen bestemmelse i kommuneloven, som utdyper innholdet i det kommunale selvstyret og rammene for det, styrke oppfyllelsen av charteret. Med en slik regulering i kommuneloven, sammen med grunnlovsbestemmelsen, vil charterets krav være oppfylt.

Departementet vil også vise til at høringsinstansenes støtte til lovfesting av det kommunale selvstyret er stor. Det er mange høringsinstanser som støtter forslaget og som understreker at dette er viktig og bra forslag.

Svært få høringsinstanser er imot forslaget. *Unio* og *Utdanningsforbundet* er blant de få som er kritiske til lovfesting av det kommunale selvstyret. Deres kritikk inkluderer lovfesting av både det kommunale selvstyret og prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale selvstyret. De er opptatt av at staten skal kunne fastsette rammebetingelser som sikrer alle innbyggere, uavhengig av bosted, et likeverdig tjenestetilbud. Departementet er ikke enig i deres innvending og kommenterer dette nærmere nedenfor ved omtalen av prinsippene.

Når det gjelder utformingen av en bestemmelse som lovfester det kommunale selvstyret, har departementet vurdert om lovbestemmelsen burde inneholde en definisjon av begrepet kommunalt selvstyre. Departementet er enig med utvalget i at en slik løsning er lite hensiktsmessig. Det sentrale er ikke en skarp legaldefinisjon av et slikt begrep, men en lovfesting av hovedinnholdet i selvstyret og rammene for det. Det er heller ikke naturlig å knytte konkrete plikter eller rettigheter til begrepet. Dette fordi grensene for det kommunale selvstyret, altså den konkrete reguleringen av oppgaver, plikter mv. som i praksis setter gren-

ser for det kommunale selvstyret, reguleres av annet regelverk enn kommuneloven.

Departementet støtter videre utvalgets forslag om å presisere i loven at kommunene er selvstendige rettssubjekter, som kan fatte beslutninger på eget initiativ og ansvar. Norge er en enhetsstat og kommuner må fungere innenfor denne rammen. Departementet mener derfor at det også bør lovfestes at det kommunale selvstyret må utøves innenfor nasjonale rammer gitt i lov. I dette ligger at det kommunale selvstyret settes i et nasjonalt perspektiv der nasjonale fellesinteresser, internasjonale forpliktelser og innbyggernes rettigheter kan spille inn.

Det gjelder allerede i dag et ulovfestet krav til lovhjemmel for at nasjonale myndigheter skal kunne pålegge kommunene nye oppgaver eller plikter. Departementet mener at kravet om lovhjemmel er en helt grunnleggende forutsetning for det kommunale selvstyret, og at det bør lovfestes. En slik lovfesting vil synliggjøre et grunnleggende vern om det kommunale selvstyret, og at nasjonale myndigheter ikke kan styre kommunene som om de var en del av statsforvaltningen.

#### 5.4.2 Prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale selvstyret

Departementet mener at lovfesting av sentrale prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale selvstyret er et godt og viktig forslag. Departementet slutter seg til forslaget til lovregulering og begrunnelsen for denne. Sammen med lovfesting av det kommunale selvstyret vil lovfesting av slike prinsipper utgjøre en ny og viktig regulering i kommuneloven. Til sammen vil de to bestemmelsene om selvstyret og om prinsipper si noe om hva kommuner er, og om rammene for kommuner som selvstendige og selvstyrte organer som samtidig er en sentral del av et nasjonalt system.

Innholdet i prinsippene finnes allerede i dag, og de fungerer i stor grad som retningslinjer, som myndighetene tar hensyn til i praksis. En lovfesting vil derfor ikke innebære noen stor praktisk endring. Departementet slutter seg til at lovfesting likevel er viktig, da prinsippene får en annen rettslig status og dermed blir styrket og tydeliggjort. I tillegg vil det styrke Norges overholdelse av charteret om lokalt selvstyre.

Departementet viser også til at høringsinstansene i hovedsak støtter lovfesting. Utvalgets mindretall og enkelte høringsinstanser er skeptiske til det å lovfeste *bør-bestemmelser*. Noen få høringsinstanser mener at prinsippene bør lovfes-

tes som *skal-bestemmelser*. Etter departementets vurdering er det ikke aktuelt å fastsette prinsippene som pliktbestemmelser. Det er ikke meningen eller ønskelig at prinsippene skal være absolutte krav. Lovfestete absolutte krav, eller pliktbestemmelser, vil det kunne få rettslige konsekvenser å bryte. Da vil en domstol kunne fastslå brudd på kommuneloven ved fastsettelse av en forskrift eller vedtakelse av en lov på et annet område, noe om vil kunne skape uklarhet om hva som da gjelder. Det er ikke meningen, eller innenfor grunnleggende konstitusjonelle regler og prinsipper, at det i én lov fastsettes noen absolutte krav om hvordan en annen lov skal se ut. Bestemmelser i kommuneloven skal ikke begrense Stortingets handlingsfrihet når det gjelder framtidige lovvedtak og bevilgninger. Det er bare Grunnloven som kan sette slike rammer for Stortingets myndighet. Det vises til utvalgets vurderinger av dette.

Enkelte høringsinstanser mener at siden det er uheldig å lovfeste bør-bestemmelser, bør ikke prinsippene lovfestes i det hele tatt. Departementet ser at det å lovfeste bør-bestemmelser ikke er en ordinær type lovregulering. Det finnes imidlertid enkelte slike bestemmelser i lovgivningen, og det kan i noen tilfeller være særskilte grunner til at en slik reguleringsform er riktig. Departementet mener det er ønskelig og viktig å lovfeste slike prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale selvstyret. Ved å lovfeste prinsippene som bør-bestemmelser blir de løftet fram som sentrale prinsipper ved arbeidet med reguleringer og styring av kommunal sektor samtidig som det ikke blir lagt formelle bindinger som ikke bør være der. Dette er en viktig del av den samlede reguleringen av det kommunale selvstyret.

Som nevnt foran er *Unio* og *Utdanningsforbundet* kritiske til lovfesting både av det kommunale selvstyret og prinsippene. De er bekymret for om hensynet til gode og likeverdige tjenester til alle innbyggerne uavhengig av bosted vil bli godt ivaretatt med en slik regulering. Departementet mener det ikke er grunn til å tro at det vil bli noen stor endring i dette fra i dag. Prinsippene gjelder allerede i dag og er således ikke nye. Avveininger mellom kommunal handlingsfrihet og nasjonale mål som gode likeverdige tjenester uavhengig av bosted, gjøres også i dag i forbindelse med innføring av nye regler. Forholdsmessighetsprinsippet gjenspeiler nettopp dette. Ved å lovfeste prinsippet tydeliggjøres det at konkrete avveininger fortsatt vil måtte gjøres i de enkelte saker, og at dette vil være et politisk spørsmål som det er Stortinget som tar stilling til. Hensikten er å få avveiningene

tydeligere fram i utredninger og vurderinger slik at bevisstheten om dem øker.

Departementet er også enig i utvalgets forslag om hvilke prinsipper som bør lovfestes. Forslaget omfatter prinsipper som er sentrale, anerkjente og i bruk fra før. Departementet vil understreke at en lovfesting av de mest sentrale prinsippene ikke vil endre gyldigheten eller rekkevidden av andre prinsipper som i dag finnes. Disse vil gjelde på samme måte som før. Prinsippene som lovfestes er dessuten overordnede og vil således kunne utfylles av andre prinsipper eller retningslinjer som allerede finnes eller som senere blir fastsatt på annen måte enn i lov. Som eksempel vises her til regjeringens retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren, jf. Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren* (2016).

#### *Forholdsmessighetsprinsippet*

Departementet mener at utvalgets forslag til formulering av forholdsmessighetsprinsippet er hensiktsmessig og dekkende. Det foreslås at det kommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. En slik bestemmelse er tydelig på den interesseavveining som skal gjøres mellom det kommunale selvstyret og det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål, og at selvstyret ikke skal begrenses mer enn nødvendig. Den nærmere interesseavveiningen, og de ulike hensyn som er relevante, vil kunne variere og må vurderes konkret. Andre kilder, som regjeringens retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren (jf. Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren* (2016)), er også relevante og vil i praksis være utfyllende og dermed gi føringer for interesseavveiningene.

Departementet foreslår således å lovfeste forholdsmessighetsprinsippet på den måten utvalget har foreslått.

#### *Nærhetsprinsippet*

Utvalget foreslår å lovfeste at offentlige oppgaver fortrinnsvis bør legges til organer som er så nær innbyggerne som mulig. Departementet støtter en slik lovfesting. Departementet foreslår imidlertid en liten justering i formuleringen av bestemmel-

sen slik at det i stedet for *organer* sies *forvaltningsnivåer*. Dette for å tydeliggjøre hva slags organer det er snakk om. Stat, fylkeskommune og kommune er forvaltningsnivåer i Norge, og prinsippet fastslår således at oppgaver fortrinnsvis bør legges til kommuner, eventuelt fylkeskommuner, i og med at disse er nærmest innbyggerne.

Dette prinsippet er ment å fange opp innholdet i nærhetsprinsippet, slik det i dag er omtalt i punkt 1 og 2 i retningslinjer for oppgavefordeling i NOU 2000: 20 og i artikkel 4 nr. 3 i charteret for lokalt selvstyre, se foran i punkt 5.1.2 for nærmere omtale av disse. Andre prinsipper og retningslinjer om oppgavefordeling vil fortsatt gjelde. Ved plassering av oppgaver må det foretas en helhetlig avveining mellom ulike retningslinjer og hensyn. Dette følger også av begrepet *fortrinnsvis* i lovbestemmelsen. Hensynet til nærhet til innbyggerne er tungtveiende og sentralt. Det er likevel ikke gitt at det alltid er det beste å legge oppgaven til kommunen. For eksempel kan sterkt regelbundne oppgaver uten rom for lokalpolitisk skjønn heller utøves av statsforvaltningen. Hvilket forvaltningsnivå som skal utføre en oppgave, må avgjøres ut fra en konkret vurdering av oppgavens type, konkrete mål og gjeldende politikk. Bestemmelsen bør være fleksibel slik at den åpner for ulike vurderinger. Begrepet *fortrinnsvis* gjenspeiler denne fleksibiliteten og synliggjør at det skal gjøres en konkret vurdering.

KS og flere kommuner foreslår at ordet *fortrinnsvis* tas ut for å tydeliggjøre viktigheten av prinsippet. Departementet mener at uten begrepet *fortrinnsvis* blir det er mer utydelig at også andre hensyn og prinsipper skal være en del avveiningen og foreslår derfor å beholde begrepet. For øvrig vises her også til høringsuttalelse fra *Akershus fylkeskommune* som peker på det samme og understreker at en sammensatt vurdering av oppgaveplasseringen er viktig.

KS og flere kommuner foreslår videre at det i stedet for organer sies *folkevalgte* organer. Departementet antar hensikten har vært å framheve kommuner og fylkeskommuner som mottaker av nye oppgaver. Departementet mener den endringen i formulering som er beskrevet foran med å bruke begrepet *forvaltningsnivå* ivaretar dette poenget tilstrekkelig. Departementet mener dessuten at det i denne sammenheng blir misvisende å bruke begrepet *folkevalgte organer*. Dette fordi dette begrepet brukes, og defineres, i kommuneloven om de organene i en kommune som er folkevalgte, i motsetning til den administrative delen av kommunen.

#### *Finansieringsprinsippet*

Utvalget foreslår å lovfeste at innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommuner ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom. Departementet støtter en slik lovfesting og formulering.

KS og flere kommuner foreslår å snu om på setningen om finansieringsprinsippet for å få fram kommunenes handlingsfrihet før begrensningene. Departementet ser at det kan være et pedagogisk poeng å framheve kommunenes handlefrihet på denne måten, men ønsker likevel ikke å foreslå en slik formulering. Etter departementets vurdering er utvalgets forslag til formulering tydeligere. Departementet kan heller ikke se at KS sitt forslag understreker det økonomiske handlingsrommet for kommunene så mye mer selv om det kommer først i setningen. Den rettslige betydningen av bestemmelsen blir den samme uavhengig av om man formulerer den slik utvalget foreslår eller slik KS foreslår.

## 6 Virkeområde

### 6.1 Gjeldende rett

---

Det framgår av kommuneloven § 2 at loven gjelder for «kommuners og fylkeskommuners virksomhet». Både kommunens folkevalgte organer og kommunens administrasjon er omfattet. Med kommunens administrasjon menes både sentraladministrasjonen og etatene og virksomhetene lenger ut i systemet, som skoler, sykehjem og liknende. Kommuneloven gjelder kommunal virksomhet uavhengig av om virksomheten er lovpålagt eller ikke.

Bestemmelsen presiserer at loven også gjelder for «kommunal og fylkeskommunal virksomhet i medhold av andre lover». Loven gjelder derfor også for kommunale organer som er opprettet etter særlov, så langt ikke noe annet er sagt uttrykkelig eller klart forutsatt i særloven. Dersom særlovgivningen inneholder bestemmelser om hva slags organer kommunene skal ha, gjelder kommuneloven også for disse organene. Etter en systematisk gjennomgang av særlovgivningen i 1993 er antallet slike særregler svært begrenset.

Ettersom kommuneloven kun gjelder for kommunal virksomhet, er virksomhet som er organisert etter annen lovgivning ikke omfattet av loven. Dette gjelder selv om virksomhetene utfører kommunale oppgaver. Hovedskillet går mellom virksomhet som skjer i kommunen som rettssubjekt – som omfattes av kommuneloven, og virksomhet som skjer i selvstendige rettssubjekter utenfor kommunen – som faller utenfor kommunelovens virkeområde.

Kommunale foretak er organisert etter regler i kommuneloven. Det samme gjelder flere former for interkommunalt samarbeid. Et unntak fra hovedprinsippet om at kommuneloven kun regulerer kommunen som rettssubjekt, er interkommunale samarbeid som er organisert som selvstendige rettssubjekter.

At kommuneloven i utgangspunktet kun omfatter kommunen som rettssubjekt, innebærer at aksjeselskaper ikke omfattes av lovens virkeområde. Dette gjelder selv om selskapet utfører kommunale oppgaver eller om kommunen eier deler av eller alle aksjene. Loven gjelder heller ikke for

interkommunale selskaper, stiftelser og liknende. For slike virksomheter vil henholdsvis aksjeloven, lov om interkommunale selskaper, stiftelsesloven mv. gjelde.

Viktige hensyn kan imidlertid tilsi at *enkelte av kommunelovens regler* også bør gjelde for enheter som er organisatorisk fristilt fra kommunen. Selv om slike virksomheter i utgangspunktet faller utenfor kommunelovens virkeområde, kan enkeltbestemmelser i loven gjøres gjeldende for slike organisasjonsformer. For eksempel fastsetter kommuneloven § 80 at kontrollutvalg og revisor har rett til innsyn og undersøkelse i blant annet interkommunale selskaper og kommunalt heleide aksjeselskaper, og kommuneloven kapittel 12 A har regler om kjønnsrepresentasjon i aksjeselskaper der kommuner eier minst 2/3 av selskapet. Videre fastsetter lov om interkommunale selskaper § 15 at inhabilitetsreglene i kommuneloven § 40 nr. 3 gjelder tilsvarende for inhabilitet for selskapets ansatte og medlemmer av selskapets styrende organer.

### 6.2 Utvalgets forslag

---

#### 6.2.1 Hovedregelen om virkeområdet

Utvalget foreslår i hovedsak en videreføring av kommunelovens bestemmelse om virkeområde. Det foreslås å videreføre at loven skal gjelde uavhengig av om virksomheten er lovpålagt eller ikke, at loven også skal gjelde når kommunene utfører oppgaver etter særlovgivningen og at kommuneloven skal gjelde dersom særlovgivningen er gitt bestemmelser om hva slags organer kommunene skal ha. I dag er dette presisert i loven ved at *herunder kommunal [...] virksomhet i medhold av andre lover* er føyd til i bestemmelsen om virkeområdet. Utvalget mener at det ikke er nødvendig å presisere dette i loven, og foreslår å ta ut formuleringen. Dette innebærer ingen realitetsendring.

Kommuneloven inneholder regler om svært ulike organer og funksjoner. Kommunestyret, andre folkevalgte organer og administrasjonen, men også særlige organisasjonsformer som kom-

munale foretak og flere former for interkommunalt samarbeid er regulert i loven. Mange av reglene i kommuneloven gjelder bare for noen av de ulike organene og funksjonene. Det gjelder for eksempel ikke samme regler for folkevalgte organer og administrasjonen, og det er gitt en rekke særregler for kommunale foretak og interkommunale samarbeid som innebærer at lovens generelle regler ikke gjelder. Anvendelsen av hver enkelt bestemmelse må bero på en tolkning av den. Utvalget ser det ikke som hensiktsmessig å presisere dette nærmere i bestemmelsen om lovens virkeområde.

Kommuneloven er ikke uttømmende når det gjelder krav til kommunenes saksbehandling. Offentlighetsloven, forvaltningsloven og annet regelverk fastsetter en rekke krav som kommer i tillegg til kommunelovens regler. Utvalget ser det ikke som nødvendig eller ønskelig å presisere dette i bestemmelsen om virkeområde.

Nåværende kommunelov gjelder i utgangspunktet ikke for virksomhet som er organisert etter annen lovgivning enn kommuneloven, for eksempel interkommunale selskaper, aksjeselskaper, stiftelser mv. Viktige hensyn kan imidlertid tilsi at enkelte av kommunelovens regler også bør gjelde når virksomheten skjer i enheter som er organisatorisk fristilt fra kommunen. En eventuell utvidelse av lovens virkeområde overfor andre rettssubjekter enn kommunen selv, vil etter utvalgets oppfatning vanskelig kunne innpasses i en innledende bestemmelse om virkeområde. Utvalget mener at den beste lovtekniske løsningen er å følge nåværende ordning, der enkeltbestemmelser i kommuneloven gis anvendelse på andre rettssubjekter enn kommunen selv uten at det framgår i den innledende bestemmelsen om virkeområde.

### 6.2.2 Regler for selvstendige rettssubjekter som kommunen er involvert i

Etter å ha konkludert med at lovens virkeområde ikke bør utvides, foretar utvalget en vurdering av om virkeområdet for noen av kommunelovens enkeltbestemmelser bør utvides slik at de også omfatter kommunal aktivitet i andre rettssubjekter. Hensynet til at kommunene skal ivareta sine roller som lokaldemokratiske institusjoner, tjenesteytere og samfunnsutviklere, kan tilsi at kommunelovens særregler bør gjelde alle former for kommunal aktivitet, uavhengig av om dette gjøres av kommunen selv eller i et annet rettssubjekt. Særlig viktig er det å sikre rett til innsyn i kommunens forvaltning av fellesgodene. Saksbehand-

lingsreglene i kommuneloven gir blant annet regler om åpne møter og offentlige møtedokumenter, og står dermed i en særstilling.

På den andre siden er hensynet til kommunenes organisasjonsfrihet et viktig element i det kommunale selvstyret. Det tilsier at kommunene bør kunne velge å benytte seg av et bredt spekter av organisasjonsformer etter en egen vurdering av hva som er den beste løsningen for den enkelte kommunen. Videre tilsier hensynet til andre aktører, for eksempel andre eiere i et aksjeselskap, at det bør være likebehandling blant alle aksjeeierne og ikke særregler fordi kommuner er involvert. Når kommunene først er gitt muligheten til å velge å organisere deler av virksomheten i aksjeselskap, kan det gi dårlig systematikk å gi særregulering som motvirker de mekanismene som aksjeselskapsformen skal ivareta. Svært omfattende krav til allmennhetens innsyn i selskapets drift kan svekke konkurranseevnen, og omfattende krav til folkevalgt kontroll av selskapets disposisjoner kan skape uklarhet om hvem som har ansvaret for selskapet. Dermed faller noe av grunnlaget for valg av aksjeselskapsformen bort.

Etter en samlet vurdering finner ikke utvalget at anvendelsesområdet for noen av enkeltreglene i kommuneloven bør utvides vesentlig for selvstendige rettssubjekter.

Når det gjelder kommunale oppgavefelleskap og regionråd, mener utvalget at de øvrige kapitlene i loven i utgangspunktet bør gjelde for disse samarbeidsformene. Det må likevel foretas en konkret vurdering av hvilke regler som gjelder. Utvalget foreslår derfor at kommunelovens øvrige kapitler skal gjelde på tilsvarende måte så langt de passer for oppgavefelleskap og for regionråd.

## 6.3 Høringsinstansenes syn

Om lag 15 høringsinstanser gir konkret støtte til utvalgets forslag til virkeområde. I tillegg er det om lag 65 instanser som gir overordnet og generell støtte til lovforslagene fra utvalget, uten konkret å nevne dette forslaget. Dette innebærer at et klart flertall på om lag 80 instanser støtter utvalgets forslag om i hovedsak å videreføre gjeldende virkeområde. Høringsinstansene omfatter en rekke kommuner og fylkeskommuner samt *Advokatforeningen*, *Utdanningsforbundet* og *Unio*. Flere av kommunene som uttaler seg, peker på at en utvidelse av lovens virkeområde ikke er hensiktsmessig og at det ikke er problematisk at kommunal virksomhet som er organisert utenfor kommu-

nen som rettssubjekt skal falle utenfor kommunelovens virkeområde.

Noen få instanser er imot utvalgets forslag. Disse peker særlig på at reglene om møteoffentlighet og rett til innsyn i dokumenter burde omfatte slike rettssubjekter. Narvik kommune uttaler:

Det vurderes fra Narvik kommunes side at avgrensingen kan være problematisk all den tid det utøves kommunal virksomhet, også lov-pålagte oppgaver og myndighetsutøvelse, i andre rettssubjekter enn kommunene selv.

Selv om kommunenes organiseringsfrihet er viktig, tilsier hensynene til demokratisk kontroll og allmennhetens rett til innsyn at kommunal virksomhet utøvd utenfor den kommunale organisasjon ikke utelukkende skal reguleres av lovgivning fristilt fra det generelle regelverket for det offentliges virksomhet. (...) Narvik kommune mener det foreligger tungtveiende grunner til at man foretar en utredning av problemstillinger knyttet til utøvelse av kommunal virksomhet utenfor den kommunale organisasjon og med begrensninger i de folkevalgtes mulighet til kontroll og allmennhetens rett til innsyn. Det er ikke åpenbart at kommunelovens virkeområde skal begrenses til «kommuners virkeområde» når begrepet avgrenses til å omfatte virksomhet i kommunen som rettssubjekt.

*Norsk Redaktørforening* uttaler:

Vi er svært skuffet over at utredningen gir spørsmålet om lovens virkeområde en – slik vi ser det – svært kortfattet og overfladisk behandling. Dette er underlig fordi det innebærer at det i mange sammenhenger blir helt tilfeldig hvorvidt kommunal virksomhet faller innenfor eller utenfor regler som gir adgang til å følge møter i de styrende organer. (...) Vi kan heller ikke se at friheten til å organisere virksomheten skulle være truet av at reglene om saksbehandling (herunder møteoffentlighet i styrende organer) vil bli gjort gjeldende likt på like eller sammenlignbare tilfeller. Tvert imot; i forbindelse med endringer i kommunelovens regler om hvilke typer organer som omfattes av saksbehandlingsreglene i någjeldende lovs kapittel 6, har det vært understreket at kommunen ikke kan organisere seg bort fra for eksempel møteoffentlighetsprinsippet.

Tilsvarende synspunkter anføres av *Pressens offentlighetsutvalg*.

## 6.4 Departementets vurdering

### 6.4.1 Hovedregelen om virkeområdet

Departementet støtter utvalgets forslag om i hovedsak å videreføre gjeldende virkeområde. Det vises til at gjeldende bestemmelse synes å fungere godt, og at et klart flertall av høringsinstansene støtter forslaget.

Videre støtter departementet forslaget om å fjerne presiseringen om at kommuneloven også gjelder for kommunal virksomhet i medhold av andre lover. Dette innebærer ingen realitetsendring, men gir en enklere bestemmelse.

Departementet slutter seg videre til at bestemmelsen ikke bør vise til at regler i andre lover kan inneholde krav som kommer i tillegg til kommunelovens regler. Det vises til at norsk lov- og forskriftsverk har en fragmentarisk struktur og at det ikke er praktisk mulig å lage uttømmende krysshenvisninger til alle andre bestemmelser som kan være relevante. Slike krysshenvisninger er heller ikke rettslig nødvendige.

Departementet vil på denne bakgrunnen følge opp utvalgets forslag til bestemmelse om virkeområde.

### 6.4.2 Virkeområdet og regler for selvstendige rettssubjekter

De få høringsinstansene som er kritiske til utvalgets forslag, peker på møteoffentlighet, innsyn og folkevalgt kontroll med selvstendige rettssubjekter som områder hvor enkeltbestemmelser i kommuneloven burde vært gitt anvendelse også på selvstendige rettssubjekter.

Departementet presiserer at dagens virkeområde ikke er til hinder for at enkeltbestemmelser i kommuneloven kommer til anvendelse for selvstendige rettssubjekter, selv om slike virksomheter i utgangspunktet faller utenfor lovens virkeområde. Dette kan i så tilfelle gjøres i den loven som regulerer det selvstendige rettssubjektet. For eksempel fastsetter lov om interkommunale selskaper § 15 at kommuneloven § 40 nr. 3 om inhabilitet får anvendelse på selskapets ansatte og medlemmer av selskapets styrende organer. Et klart flertall av høringsinstansene mener en slik regulering er mest hensiktsmessig. Også departementet mener denne formen for regulering er mest hensiktsmessig, og slutter seg til utvalgets vurdering av at en slik utvidelse av virkeområdet overfor andre rettssubjekter enn kommunen selv vanskelig vil kunne innpasses i en innledende bestemmelse om virkeområde.

Når det gjelder aksjeselskaper, slutter departementet seg til at hensynet til andre aksjeeiere tilsier at det bør være likebehandling av alle aksjeeierne og ikke særregler fordi kommunen er involvert. For eksempel vil svært omfattende innsynskrav i selskapets drift eller omfattende krav om møteoffentlighet kunne svekke selskapets konkurransevne.

Departementet viser videre til forslaget om at kommunestyret minst en gang i valgperioden skal behandle en eierskapsmelding om alle kommunale foretak og selskaper som kommunen eier eller har en tilsvarende eierinteresse i, jf. punkt 26.1. Gjennom kommunestyrets behandling av meldingen vil offentligheten få innsyn i deler av

kommunens eierstyring av kommunens eksterne virksomheter. Når det gjelder folkevalgtes mulighet til å kontrollere eksterne virksomheter, vises det til omtalen i kapittel 26.

På denne bakgrunnen slutter departementet seg til utvalgets vurdering av at enkeltregler i kommuneloven ikke bør utvides vesentlig for selvstendige rettssubjekter som utfører kommunale oppgaver. Departementet slutter seg også til forslaget om at kommunelovens øvrige kapitler skal gjelde på tilsvarende måte så langt de passer for oppgavefellesskap og for regionråd, det vil si interkommunale politiske råd som departementet foreslår at regionråd skal hete.

## 7 Kommuners informasjonsplikt

### 7.1 Gjeldende rett

I kommuneloven av 1992 ble det tatt inn en generell plikt for kommuner til å informere om sin virksomhet samt legge forholdene best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale forvaltningen. Plikten ble blant annet begrunnet i at et levende lokaldemokrati forutsetter at innbyggerne får nødvendig informasjon om kommunale forhold.

Kommuneloven § 4 stiller to krav til kommuners informasjonsvirksomhet. For det første skal kommuner drive aktiv informasjon om sin virksomhet. Bestemmelsen overlater til kommunene å ta stilling til hva det skal informeres om, hvor mye det skal informeres og hvordan det skal informeres. Dette avgjør kommunene selv ut fra lokale behov og tilgjengelige ressurser. Det vil likevel være i strid med loven om kommunene helt unnlater å informere eller begrenser informasjonsvirksomheten i ekstrem grad, jf. merknadene til § 4 i Ot.prp. nr. 42 (1991–92) side 264.

For det andre skal kommunene legge forholdene best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale forvaltningen. Dette innebærer ingen utvidet innsynrett utover innsynsretten etter offentlighetsloven. Bestemmelsen er derfor et supplement til reglene om meroffentlighet i offentlighetsloven § 11 og er først og fremst en særskilt oppfordring til kommunene om å ha en romslig praksis for meroffentlighet.

Etter gjeldende rett er det noe uklart om informasjonsplikten kun omfatter virksomhet som skjer i kommunen som rettssubjekt, eller om kommunene også må informere om virksomhet de utøver i ulike typer samarbeid, selskaper mv.

### 7.2 Utvalgets forslag

#### 7.2.1 Informasjonsplikten

Utvalget mener det er viktig med en bestemmelse som pålegger kommunene en aktiv informasjonsplikt.

Tilgang til informasjon er en grunnleggende forutsetning for at innbyggerne skal kunne følge

med og delta aktivt i lokaldemokratiet. Informasjon er også viktig for at innbyggerne skal kunne ivareta sine rettigheter når kommunen opptrer som myndighetsutøver. Det er for eksempel nødvendig å vite hvilke krav som stilles for å kunne motta ulike velferdsgoder. Videre er informasjon om kommunens virksomhet en grunnleggende forutsetning for at innbyggerne skal kunne stille kommunestyrepolitikere til ansvar for sine handlinger. Aktiv informasjon om kommunens virksomhet er også viktig for en transparent forvaltning. En transparent forvaltning har betydning for innbyggernes tillit til kommunen og bidrar til at kommunens etiske regelverk blir fulgt.

Etter utvalgets vurdering er dette sentrale og grunnleggende hensyn som det er viktig at ivaretas i alle kommuner. For å sikre dette mener utvalget at også den nye kommuneloven bør inneholde en bestemmelse om at kommunene har plikt til aktivt å informere om sin virksomhet. Kommunene kan i dette arbeidet utnytte de mulighetene ny teknologi og moderne medier gir for å få i stand toveiskommunikasjon med innbyggerne.

Gjeldende bestemmelse kan synes noe vag og uforpliktende siden det i stor grad er opp til kommunene selv å avgjøre hva det skal informeres om, hvor mye det skal informeres og hvordan det skal informeres. Utvalget mener likevel det fortsatt bør være slik. Det er kommunene selv som er nærmest til å avgjøre disse spørsmålene ut fra lokale forhold og lokale utfordringer. Samtidig vil utvalget understreke at informasjonsplikten er ment å være noe mer enn formidling av «gladnyheter» fra kommunens ledelse. I likhet med det forrige kommunelovutvalget mener dette utvalget at ønsket om arbeidsro og frykt for kritikk, ikke bør få undergrave innbyggernes krav på å bli holdt orientert. Målet med informasjonsplikten er at innbyggerne skal ha tilgang til informasjon som er viktig for den enkelte eller lokalsamfunnet som helhet.

Som redegjort for i kapittel 4 om formål, kommer kommunenes helhetlige samfunnsansvar til uttrykk gjennom rollene som tjenesteyter, demokratisk arena, myndighetsutøver og samfunnsutvikler. For innbyggerne og offentligheten er det



viktig at kommunene informerer om hvordan de ivaretar alle disse rollene. Kommunenes informasjonsplikt bør således ikke snevert knyttes til de ulike tjenestene kommunene yter, men også knyttes til for eksempel saker som blir behandlet i politiske organer og i administrasjonen.

Utvalget understreker at bestemmelsen ikke er ment å gi innbyggere, presse eller andre krav på en bestemt type informasjon. Kommunene skal ha frihet til å fylle informasjonsplikten med innhold. Dette innebærer at bestemmelsen ikke kan brukes til å påberope seg at kommunen har brutt sin informasjonsplikt ved ikke å informere om et bestemt forhold. Bestemmelsen kan derfor for eksempel ikke gi grunnlag for erstatning til en innbygger for manglende informasjon fra kommunen.

Det er ikke grunn til å tro at den teknologiske utviklingen vil bremse opp. Det vil derfor etter utvalgets vurdering være uhensiktsmessig å lovregulere hvordan kommunene skal informere. I dag har for eksempel alle landets kommuner hjemmesider på internett der innbyggerne kan finne mye informasjon om kommunen, aktiviteter i kommunen, ledelsen av kommunen og møter i folkevalgte organer, kommunale tjenester, offentlig postjournal og mye mer. Dette er i dag den mest sentrale måten å informere om kommunens virksomhet på.

Kommunene må imidlertid være påpasselige med, og bevisste på, hvordan de håndterer ulike typer informasjon. For eksempel er det enkelte begrensninger i adgangen til å legge ut dokumenter på internett, jf. offentlighetsloven § 10 tredje ledd.

### **7.2.2 Plikt til å legge til rette for tilgang til informasjon**

Etter utvalgets vurdering bør den nye kommuneloven gjøre det enkelt å få tilgang til informasjon om kommunens virksomhet. Det er ikke bare viktig at kommunene informerer, men at de også tilpasser informasjonen og informerer på en slik måte at innbyggere, presse og andre får tilgang til den. Det kan for eksempel dreie seg om å legge ut informasjon om møter i folkevalgte organer på internett, slik at den er søkbar, gjøre informasjon tilgjengelig på ulike språk, sende informasjon direkte til den det gjelder, og så videre. Utvalget foreslår derfor at det lovfestes en plikt for kommunene til å legge til rette for at alle kan få tilgang til den informasjonen kommunene gir om virksomheten sin.

Utvalget vil understreke at bestemmelsen ikke gir innbyggere, presse eller andre krav på å få tilrettelagt informasjonen på en spesiell måte. Kommunene skal ha frihet til å fylle tilretteleggingsplikten med innhold. Dette innebærer at bestemmelsen ikke kan brukes til å påberope seg at kommunen har brutt sin tilretteleggingsplikt ved ikke å informere på en spesiell måte.

Kommuneloven § 4 andre punktum inneholder i dag en bestemmelse om at kommunene skal legge forholdene best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale forvaltningen. Som omtalt foran, i punkt 7.1 om gjeldende rett, innebærer bestemmelsen ikke noen utvidet innsynsrett utover det som følger av offentlighetsloven. Bestemmelsen kan heller ikke sies å være noen direkte pliktbestemmelse, da den ifølge forarbeidene til gjeldende kommunelov kun er en særskilt oppfordring om å praktisere meroffentlighetsreglene på en romslig måte. Utvalget er oppatt av at kommunene i størst mulig grad praktiserer meroffentlighet. Dette er viktig av hensyn til innbyggere, presse og andre. Utvalget mener likevel at det ikke er behov for å ha en oppfordring om å utvise meroffentlighet etter offentlighetsloven i kommuneloven. Det vil innebære en dobbeltregulering, da plikt til å vurdere meroffentlighet allerede følger av offentlighetsloven. Utvalget mener slik dobbeltregulering er uheldig, og viderefører derfor ikke denne bestemmelsen i utvalgets forslag. Vurderingen av om kommunen skal utvise meroffentlighet, skal skje etter reglene i offentlighetsloven § 11.

### **7.2.3 Informasjon om kommunal virksomhet i andre rettssubjekter**

Stadig mer av kommunenes tradisjonelle virksomhet utføres i dag av kommunale selskaper, interkommunale samarbeid eller private. Utvalget mener dette må få betydning for kommunenes informasjonsplikt. Dersom kommunene kun informerer om den virksomheten som foregår i kommunen som rettssubjekt, vil informasjonen til presse og innbyggere kunne bli mangelfull. Innbyggere og presse har også behov for informasjon om tjenester og annen aktivitet som foregår i interkommunale samarbeid og selskaper, eller som ytes av private etter avtale med kommunen. Etter utvalgets vurdering bør kommunenes informasjonsplikt ikke kun omfatte virksomhet som foregår i kommunene. Utvalget foreslår derfor at kommunenes informasjonsplikt også skal omfatte virksomhet som foregår i andre rettssubjekter enn kommunene, når slike rettssubjekter utfører

oppgaver for kommunene. Det sentrale i denne informasjonsplikten vil etter utvalgets vurdering være å informere om aktiviteter og liknende som har direkte innvirkning på innbyggerne i kommunen. Forslaget til lovbestemmelse innebærer likevel at det også på dette området vil være opp til kommunene å fylle informasjonsplikten med innhold.

#### 7.2.4 Informasjonsstrategi

Kommunene må ta stilling til hvordan de skal oppfylle informasjonsplikten. Utvalget mener det er naturlig at kommunene i denne sammenheng utarbeider en informasjonsstrategi for hvordan formålet med bestemmelsen kan oppnås best mulig. Utvalget foreslår likevel ikke å lovfeste at kommunene skal utarbeide en slik informasjonsstrategi. Det er hvordan reglene blir fulgt i praksis som er avgjørende for innbyggernes mulighet til å sette seg inn i hva som skjer i kommunen.

### 7.3 Høringsinstansenes syn

Om lag 110 av høringsinstansene støtter utvalgets forslag, herunder utvidelsen av informasjonsplikten slik at den også omfatter kommunal virksomhet i selvstendige rettssubjekter. Dette omfatter en rekke kommuner og fylkeskommuner samt *KS*, *Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap* og *Advokatforeningen*. I tillegg er det noen få høringsinstanser som støtter forslaget, men mener det ikke går langt nok, mens noen få høringsinstanser er imot forslaget.

*Narvik kommune* støtter i hovedsak forslaget, men mener at omfanget av informasjonsplikten er for uklar:

Samtidig finner kommunen at det er uklart hvor langt plikten strekker seg. Utvalget svarer i forslag til merknader til bestemmelsen med at kommunene selv skal ha «*frihet til å fylle informasjonsplikten med innhold*». Vi er enig i at det skal være rom for skjønn knyttet til lokale behov og tilgjengelige ressurser. Samtidig mener vi at bestemmelsen må utfylles med noe mer innhold, slik at det er mulig å vurdere om en kommune oppfyller plikten eller ikke. Det må også klargjøres hvilket ansvar kommunene får overfor andre rettssubjekter i så måte.

Også *Pressens offentlighetsutvalg* mener at bestemmelsen er for uforpliktende:

Utvalget karakteriserer selv gjeldene lovbestemmelse om informasjon for «vag og uforpliktende». Til tross for det positive i at utvalget vil fastlegge at plikt til å informere også skal gjelde all kommunal virksomhet, uansett organisering, viker utvalget tilbake for å gjøre den mer forpliktende. Ingen skal komme her og påberope seg noe som helst, er sluttresultatet av utvalgets vurderinger og forslag.

Tilsvarende synspunkter anføres av *Utdanningsforbundet*, *Unio*, *DIFI*, *Datatilsynet*, *Norsk Journalistlag* og *Norsk redaktørforening*. De fleste av høringsinstansene som mener plikten burde gått lenger er imidlertid positiv til utvidelsen av bestemmelsen, slik at den også omfatter kommunal virksomhet i andre rettssubjekter.

*Fyresdal kommune* er på sin side skeptisk til å utvide kommunens ansvar, mens *Spydeberg kommune* mener lovforslaget bør ta hensyn til mindre kommuners ressursituasjon.

*Norsk redaktørforening* mener at det er svært beklagelig at setningen om å legge til rette for offentlig innsyn er tatt ut av bestemmelsen:

Det er positivt at også virksomhet utført av andre rettssubjekter omfattes. Men svært beklagelig at setningen «Forholdene skal legges best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning» er tatt ut. Det er noe helt annet å henvise til at «alle kan få tilgang til slik informasjon» når den informasjon det henvises til er det som handler om å «aktivt informere». Å legge til rette for offentlig innsyn dreier seg om å sørge for at allmennheten kan få tilgang til den informasjonen som kommunen ikke nødvendigvis er så interessert i å spre aktivt og for egen regning.

*Norsk kommunikasjonsforening* mener utvalget har gjort en god og grundig behandling, men mener at kommuner og fylkeskommuners bruk av sosiale medier i for høy grad preges av enveiskommunikasjon. Foreningen mener derfor at innbyggerdialog også må tas inn i lovbestemmelsen. Også *Buskerud fylkeskommune* understreker viktigheten av dialog/toveiskommunikasjon.

*DIFI* viser til at det ikke eksisterer noe regelverk som pålegger forvaltningen et ansvar for klart språk og mener derfor at et slikt ansvar må pålegges kommunene.

## 7.4 Departementets vurdering

### 7.4.1 Informasjonsplikten

Utvalget redegjør for sentrale og grunnleggende hensyn som ligger til grunn for forslaget om informasjonsplikt, se NOU 2016: 4 side 68. Departementet slutter seg til dette.

Utvalget peker på at det i stor grad vil være opp til kommunene selv å avgjøre hva det skal informeres om, hvor mye det skal informeres og hvordan det skal informeres. Enkelte høringsinstanser mener informasjonsplikten dermed er blitt for vag og uforpliktende. Dette var utvalget klar over, siden også det pekte på at gjeldende bestemmelse kan synes noe vag og uforpliktende. Utvalget mente det fortsatt bør være slik, og pekte på at det er kommunene selv som er nærmest til å avgjøre disse spørsmålene ut fra lokale forhold og lokale utfordringer. Departementet slutter seg til denne vurderingen.

Plikten er imidlertid ikke uten innhold. Det vil fortsatt være i strid med loven om kommunene helt unnlater å informere eller begrenser informasjonsvirksomheten i ekstrem grad, jf. Ot.prp. nr. 42 (1991–92) side 264. Departementet slutter seg for øvrig til utvalgets nærmere vurdering av pliktens omfang og avgrensning, og vil fremme et lovforslag i tråd med utvalgets forslag.

### 7.4.2 Plikt til å legge til rette for tilgang til informasjon

Utvalget foreslår at informasjonsplikten bør suppleres med en bestemmelse om tilrettelegging og tilpasning av informasjon til målgruppen enten det er innbyggerne, media eller andre aktører. Det foreslås derfor at det i bestemmelsen lovfestes en plikt om å legge til rette for at *alle* kan få tilgang til slik informasjon. Det vil være opp til kommunen hvordan de ønsker å nå fram til forskjellige målgrupper. Det er derfor ikke ønskelig å lovregulere hvordan kommunene skal informere.

Departementet legger til grunn at forpliktelsen om tilrettelegging innebærer at kommunen skal bruke et klart språk som er tilpasset de forskjellige målgruppene.

Etter gjeldende kommunelov skal kommunene legge forholdene best mulig til rette for offentlig innsyn. Av merknadene til bestemmelsen

framgår det at bestemmelsen ikke innebærer noen utvidelse av publikums rett til dokumentinnsyn etter offentlighetslovens regler, men snarere en *særlig oppfordring til kommuner/fylkeskommuner om å være romslige i sin praktisering av merofentlighet*, jf. Ot.prp. nr. 42 (1991–92) side 264. Utvalget foreslår å fjerne denne oppfordringen i bestemmelsen om informasjonsplikt, da kravet allerede følger av offentlighetsloven. Departementet slutter seg til dette, og mener det innebærer en dårlig lovteknisk løsning og unødvendig dobbeltregulering å vise til eller gjenta krav fra andre lover.

På denne bakgrunnen vil departementet følge opp utvalgets forslag om plikt til å legge til rette for tilgang til informasjon.

### 7.4.3 Informasjon om kommunal virksomhet i andre rettssubjekter

Utvalgets forslag om at informasjonsplikten også skal omfatte virksomhet som andre rettssubjekter utfører på vegne av kommuner og fylkeskommuner, støttes av et klart flertall av høringsinstansene. Mange av instansene peker i likhet med utvalget på at stadig mer av kommunenes virksomhet i dag utføres av kommunale selskaper, interkommunale samarbeid eller av private. Dette tilsier etter departementets vurdering at informasjonsplikten også bør omfatte kommunal aktivitet i slike virksomheter.

Departementet vil understreke at selve plikten til å informere påligger kommunen og ikke det eksterne rettssubjektet som sådan. Dette framgår av bestemmelsens ordlyd. Rettssubjekter som utfører kommunale oppgaver bør på sin side legge til rette for at kommunene kan oppfylle sin plikt etter loven. Det vil også på dette området være opp til kommunene å fylle informasjonsplikten med innhold.

### 7.4.4 Informasjonsstrategi

Departementet slutter seg til utvalgets oppfatning om at kommunene bør utarbeide en informasjonsstrategi, men at det ikke bør lovfestes noen plikt til å ha en slik strategi. Et slikt lovkrav ville neppe vært hensiktsmessig. Det vises også til at svært få høringsinstanser hadde merknader til dette.

## 8 Innbyggerdeltakelse

### 8.1 Innbyggerforslag

---

#### 8.1.1 Gjeldende rett

Kommuneloven § 39 a inneholder regler om innbyggerforslag. § 39 a nr. 1 fastsetter at innbyggerne i kommunen kan fremme forslag som gjelder kommunens virksomhet. Kommunestyret må selv ta stilling til forslaget dersom minst 2 prosent av innbyggerne står bak det. Likevel er det alltid tilstrekkelig hvis 300 innbyggere i kommunen eller 500 i fylket står bak det. Det er kommunestyret selv som må ta stilling til om forslaget gjelder kommunens virksomhet. Kommunestyret kan ikke delegere denne beslutningen. *Kommunens virksomhet* omfatter både det kommunene er pålagt å drive med, og det kommunen kan drive med. Det følger videre av nr. 2 at kommunestyret som hovedregel plikter å ta stilling til forslaget senest seks måneder etter at det er fremmet.

§ 39 a nr. 3 inneholder enkelte begrensninger på mulighetene for å fremme innbyggerforslag. Etter denne bestemmelsen kan det i samme valgperiode ikke fremmes forslag med samme innhold som et tidligere innbyggerforslag, eller samme innhold som en sak som er behandlet av kommunestyret i løpet av valgperioden. Det er kommunestyret selv som må ta stilling til om innbyggerforslaget oppfyller disse vilkårene. Kommunestyret kan ikke delegere denne beslutningen.

Selv om vilkårene for å fremme innbyggerforslag ikke er oppfylt, er det ikke noe rettslig til hinder for at kommunestyret likevel velger å realitetsbehandle det.

#### 8.1.2 Utvalgets forslag

Utvalget redegjør for en del ulike deltakelsesordninger som det ikke foreslår å lovfeste. Disse omtales ikke nærmere her.

Når det gjelder ordningen med innbyggerforslag, peker utvalget på at formålet med ordningen er at innbyggerne i en kommune skal ha mulighet til å sette nye saker på den politiske dagsordenen. Forslagsretten er ikke ment som en adgang for

innbyggerne til å pålegge kommunestyret å ta en avgjort sak opp til ny vurdering, for eksempel fordi de er misfornøyde med utfallet av den politiske behandlingen.

Ordningen er videre ment å fange opp et saksorientert politisk engasjement og kanalisere dette inn i det representative demokratiet. Innbyggerforslag gir innbyggerne muligheten til å få satt en sak på dagordenen.

Blant annet på denne bakgrunnen mener utvalget at ordningen med innbyggerforslag bør videreføres.

#### *Krav til underskrifter*

Utvalget viser til at legitimiteten til ordningen med innbyggerforslag er avhengig av at innbyggerne oppfatter ordningen som en reell påvirkningsmulighet. I den forbindelse peker utvalget på en evaluering fra NIBR/Rokkansenteret som tyder på at mange forslagsstillere er misfornøyde med den behandlingen forslaget deres får i kommunestyret. Etter utvalgets vurdering vil det å øke kravet til antall underskrifter kunne føre til at det ikke blir så lett for kommunestyret å avvise forslaget uten en grundig behandling av saken, noe som vil kunne bidra til å øke legitimiteten til ordningen. Videre peker utvalget på at det nå er blitt enda lettere å samle sammen et tilstrekkelig antall underskrifter, jf. internettsiden [www.minsak.no](http://www.minsak.no).

På denne bakgrunnen foreslår utvalget å øke det generelle kravet til antall underskrifter fra to til åtte prosent. For at det ikke skal bli for vanskelig å skaffe de nødvendige underskriftene i større kommuner, skal likevel 1000 underskrifter alltid være tilstrekkelig. Dette gjelder også for fylkeskommuner.

#### 8.1.3 Høringsinstansenes syn

Av de som konkret uttaler seg om forslaget fra utvalget, er det et betydelig flertall som er mot forslaget om å øke kravene til antall underskrifter. Det er særlig kommunene som har merknader til forslaget. Om lag 80 høringsinstanser uttrykker motstand mot forslaget, mens om lag 30 uttrykker

støtte. Blant de som går imot forslaget er *KS, Regi-onrådet Nord-Gudbrandsdal, Pensjonistforbundet og Fylkesmannen i Møre og Romsdal*.

Det er noe ulik begrunnelse blant kommunene som ikke støtter forslaget, men det er flere som peker på demokratihensyn og muligheten for innbyggerne til å medvirke.

*Bærum kommune* mener at ordningen med innbyggerforslag er en sentral og god måte for kommunens innbyggere å bringe tidsaktuelle saker inn i det representative demokratiet. Selv om det nå er lettere å samle inn underskrifter enn tidligere, for eksempel via sosiale medier, ser *Bærum kommune* ikke behovet for å endre kravet til antall underskrifter. *Oslo kommune* omtaler forslaget som en unødvendig innskrenking i innbyggernes demokratiske rettigheter.

*Finnmark fylkeskommune* uttaler:

Fylkestinget støtter ikke forslaget om å øke kravet til antallet underskrifter ved innbyggerforslag. En slik endring vil svekke demokratiet ved at vanlige folk vil få det vanskeligere med å løfte saker for kommunestyret. Nye ordninger med underskrifter på internett gjør det enklere å sette i gang underskriftskampanjer for å oppnå nødvendig tilslutning slik at kommunestyrene må behandle forslaget i befolkningen. Det er positivt.

*Narvik kommune* uttaler blant annet:

*Narvik kommune* finner forslaget om endring av krav til deltakelse ved innbyggerinitiativ lite hensiktsmessig, og tallene for krav til antall underskrifter og prosentandel av innbyggere fremstår som noe tilfeldig valgt. For det første er det ikke noe som tilsier at ordningen har blitt misbrukt, og for det andre vil økningen i kravet til antall underskrifter gjøre terskelen for å nå frem i kommuner med få innbyggere uforholdsmessig stor.

Flere kommuner er opptatt av kommunestørrelsen. *Skiptvet kommune* og *Spydeberg kommune* peker på at det er viktig for mindre kommuner at antallet underskrifter ikke blir hevet.

De som støtter forslaget oppgir i mindre grad begrunnelser til støtte for sitt syn. En rimelig tolkning av dette vil være at de slutter seg til den begrunnelsen utvalget har for forslaget. *Tysnes kommune* peker eksplisitt på dette når den uttaler:

Terskelen er heva frå at 2 % til 8 % av innbyggjarane må stå bak eit innbyggjarframlegg. Dette

er ein relativt stor auke, men utvalet har i si vurdering lagt vekt på at saker som skal fremjast etter regelen om innbyggjarinitiativ bør ha større relevans.

*Kvalsund kommune* uttaler blant annet:

Nye ordninger med underskrifter på internett, gjør det enklere å delta og å sikre underskrift fra tilstrekkelig mange innbyggere for å få forslaget behandlet. I kommuner der innbyggerforslag i større grad benyttes, vil en lav grense kunne bidra til for mange innbyggerforslag, som igjen kan være med på å svekke det representative demokratiet.

Også *Åseral kommune* trekker fram det representative demokratiet, og uttaler at det kan undergraves hvis innbyggerforslag forstås som en mulighet for omkamp. *Fylkesmannen i Rogaland* mener forslaget fra utvalget balanserer hensynet til direkte innbyggerdeltakelse og hensynet til effektiv utøvelse av det representative demokratiet på en god måte.

#### 8.1.4 Departementets vurdering

Departementet vil slå fast at ordningen med innbyggerforslag er viktig. Formålet med den er at innbyggerne i en kommune skal ha mulighet til å sette nye saker på den politiske dagsordenen i kommunen. Slik også utvalget legger til grunn, er dette en god ordning. På denne måten blir politiske saker innbyggerne er opptatt av, løftet inn i det representative demokratiet.

Utvalgets forslag om å øke kravet til antall underskrifter har møtt motbør i høringsrunden. Departementet konstaterer at et betydelig flertall av de som konkret har uttalt seg om forslaget, ikke støtter dette. Etter departementets vurdering har disse høringsinstansene trukket fram viktige motforestillinger mot utvalgets forslag. Departementet er opptatt av at ordningen med innbyggerforslag skal være en arena for reell medvirkning, både i små og store kommuner. En økning i kravet til antall underskrifter øker naturligvis terskelen for å få satt saker på dagsordenen. En slik økning kan svekke de demokratiske hensynene som ordningen bygger på, og gjøre ordningen mindre tilgjengelig. Det ønsker ikke departementet. Videre vil en slik økning også kunne sies å harmonere dårlig med den nye formålsbestemmelsen i § 1-1, som blant annet sier at loven skal legge til rette for et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse. Depar-

tementet har erfart at innbyggerforslag brukes i større kommuner og i stor grad til å fremme lokale saker i en bydel, et strøk, en gate og liknende. Da kan det være vanskelig å samle så mye som 1000 underskrifter. 300 kan være passelig for å få en sak opp på den kommunale dagsorden, og 500 vil fortsatt kunne være passelig når det gjelder innbyggerforslag i fylkeskommunen.

Departementet er videre usikker på om utvalgets begrunnelse for forslaget er særlig treffende. Utvalgets vurdering er at å øke kravet til antall underskrifter, vil kunne føre til at det ikke blir så lett for kommunestyret å avvise forslaget uten en grundig behandling av saken. Departementet mener det er vanskelig å si noe særlig sikkert om innbyggerforslagene får en mer grundig behandling dersom flere står bak dem. Departementet mener at en slik eventuell følge av forslaget uansett ikke veier opp for de uheldige sidene ved forslaget.

I høringen er det formidlet en bekymring for det representative demokratiet hvis innbyggerforslag forstås som en mulighet for omkamp. Departementet er enig i at ordningen ikke skal være en arena for omkamp om saker som allerede har vært politisk behandlet. Forbud mot omkamp er imidlertid ivaretatt i forslaget til ny § 12-1 tredje ledd, som er en videreføring av bestemmelsen i dagens lov § 39 a nr. 3.

På denne bakgrunnen vil derfor departementet videreføre dagens bestemmelse om innbyggerforslag. Når det gjelder de øvrige deltakelsesordningene som utvalget redegjør for, slutter departementet seg til utvalgets konklusjon og begrunnelse for ikke å lovfeste noen av disse.

## 8.2 Lokale folkeavstemninger

### 8.2.1 Gjeldende rett

Det følger av § 39 b nr. 1 at kommunestyret selv kan bestemme at det skal holdes rådgivende lokale folkeavstemninger. § 39 b nr. 2 bestemmer at kommunene plikter å rapportere de opplysninger departementet finner er nødvendig for å offentliggjøre informasjon om lokale avstemninger.

### 8.2.2 Utvalgets forslag

Utvalget vurderte om kommuneloven bør åpne for å kunne gjennomføre bindende lokale folkeavstemninger, men kom til at det ikke bør innføres en slik adgang. Bindende folkeavstemninger vil

ikke være i tråd med det representative styrings-systemet kommuneloven bygger på.

Utvalget vurderte også om det bør innføres nærmere regler for hvordan folkeavstemninger skal gjennomføres, men kom til at det bør være opp til kommunene å fastsette de nærmere reglene. Utvalget peker på at visse begrensninger i kommunenes handlefrihet likevel må antas å følge av ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper om for eksempel likebehandling.

Når det gjelder rådgivende folkeavstemninger, peker utvalget på fordeler og ulemper ved dette. På den ene side kan folkeavstemninger svekke prinsippet om representativt demokrati. I tillegg kan stor bruk av folkeavstemninger medføre fragmentert politikk, virke splittende og vanskeliggjøre nytenkning.

På den annen side kan folkeavstemninger benyttes til å lodde stemningen blant innbyggerne og utvide informasjonsgrunnlaget i konkrete saker. De kan også føre til økt deltakelse og demokratisk læring i kommunene. På denne måten kan folkeavstemninger fungere som et supplement til det representative demokratiet.

Utvalget foreslår derfor å videreføre bestemmelsen om rådgivende folkeavstemninger. I sin drøftelse legger utvalget til grunn at den nye kommuneloven ikke bør legge særlige begrensninger på kommunenes frihet til å gjennomføre lokale folkeavstemninger. Det bør imidlertid framgå av selve lovbestemmelsen at virkeområdet for bestemmelsen er begrenset til kommunens *virksomhet*, jf. tilsvarende begrensning i bestemmelsen om innbyggerforslag. Bestemmelsen i § 39 b nr. 2 foreslås også videreført. Den pålegger kommunene å rapportere de opplysninger departementet finner er nødvendig for å offentliggjøre informasjon om lokale folkeavstemninger. Utvalget foreslår imidlertid å flytte hjemmelen til å kreve slik informasjon til bestemmelsen om KOSTRA-innrapportering i forslagets 16-1 første ledd.

### 8.2.3 Høringsinstansenes syn

Det er forholdsvis få høringsinstanser som kommenterer forslaget om lokale folkeavstemninger. Av de som konkret uttaler seg, er det om lag 25 som støtter forslaget. Knappt noen høringsinstanser går imot forslaget om å videreføre adgangen til å avholde rådgivende folkeavstemninger.

Høringsuttalelsene er i det vesentlige ikke eller knapt begrunnet. *Akershus fylkeskommune* slutter seg til utvalgets begrunnelse. *Kongsberg*

*kommune* mener ordningen er et viktig tilskudd til lokaldemokrati og folkestyre.

*Oslo kommune* har ingen innvendinger mot forslaget, men er opptatt av den nærmere gjennomføringen av folkeavstemninger. Oslo kommune uttaler blant annet:

Ved valg er det formelle krav bl.a. til føring av et korrekt manntall, hemmelig stemmegivning og åpenhet omkring opptelling. Etter valgloven § 2-3 (1) har departementet ansvar for å opprette manntall på grunnlag av opplysninger fra folkeregistermyndigheten. Oslo kommune ser det som ønskelig at dette ansvaret også omfatter manntall til folkeavstemninger.

Kommuner som ønsker det kan ved kommunestyrevalg- og stortingsvalg benytte et elektronisk manntall med avkrysning av velgerne i dataprogrammet EVA. Oslo kommune har ønsket å benytte EVA i anledning gjennomføring av folkeavstemning uten at det var lagt til rette for det fra statlige myndigheter. En korrekt gjennomføring av folkeavstemninger er av betydning for innbyggernes tillit både til lokale myndigheter og myndighetene generelt.

Det er Oslo kommunes oppfatning at klarhet omkring ansvar for manntall, og tilgang til elektronisk avkrysning ikke setter begrensninger for lokal tilpasning, men imøtekommer reelle krav til kommunene om likebehandling av velgere, og lokal avkrysning i manntallet.

Blant annet på denne bakgrunnen foreslår Oslo kommune at det tas inn en hjemmel i loven til å gi forskrift om valgteknisk gjennomføring av folkeavstemninger.

*Odda kommune* mener det bør være adgang til å ha folkeavstemninger om definerte saker eller lokale saker som er av stor samfunnsmessig verdi uavhengig av om det gjelder kommunens *virksomhet*.

#### 8.2.4 Departementets vurdering

Departementet ønsker å videreføre adgangen som kommunene har til å avholde rådgivende folkeavstemninger. Høringsrunden bygger klart opp under en slik konklusjon.

Departementet slutter seg til argumentene for ordningen utvalget peker på. Rådgivende folkeavstemninger er et viktig supplement til det representative demokratiet. Utvalget har riktignok pekt på at prinsippet om representativt demokrati kan bli svekket ved stor bruk av folkeavstemninger. Departementet er enig i det, men legger til grunn at omfanget av folkeavstemninger neppe vil bli så stort at en slik svekkelse vil oppstå. Antall folkeavstemninger har de siste årene vært åtte (2012), fem (2013), seks (2014) og 17 (2015). I 2015 handlet 16 av folkeavstemningene om kommunesammenslåing.

Videre slutter departementet seg til forslaget om å presisere i lovteksten at virkeområdet for bestemmelsen er begrenset til kommunens *virksomhet*. Det er ikke naturlig at en kommune skal avholde en rådgivende folkeavstemning om noe som ikke gjelder kommunens virksomhet. Et viktig poeng med ordningen er å gi de folkevalgte i kommunen et råd. Rådet bør da rettes mot noe som ligger innenfor den kommunale virksomheten, og som de folkevalgte har en eller annen form for myndighet over.

Utvalget kom til at det ikke er ønskelig å innføre *bindende* folkeavstemninger. Departementet er enig i dette og slutter seg til utvalgets begrunnelse.

Departementet foreslår også å videreføre bestemmelsen som gir kommunene plikt til å rapportere de opplysninger departementet finner er nødvendig for å offentliggjøre informasjon om lokale avstemninger. I tråd med utvalgets forslag bør hjemmelen flyttes til bestemmelsen om KOSTRA-rapportering, se lovforslagets § 16-1 første ledd.

*Oslo kommune* ber om en hjemmel i loven som gir adgang til å fastsette forskrift om valgteknisk gjennomføring av folkeavstemninger. Departementet kan ikke se at en forskrift er en hensiktsmessig måte å regulere lokale folkeavstemninger på. Dette er imidlertid ikke til hinder for at departementet på et tidspunkt utarbeider retningslinjer for det samme. Retningslinjer er ikke like bindende som en forskrift, og vil kunne være en mer egnet måte å legge til rette for gode gjennomføringer av lokale folkeavstemninger.

## 9 Folkevalgte organer og administrasjonen

### 9.1 Folkevalgte organer

---

#### 9.1.1 Gjeldende rett

I kommuneloven er det regler om hvilke folkevalgte organer en kommune skal og kan ha, se særlig kapittel 2, men også andre steder i loven.

Enkelte organer må kommunen ha. Det gjelder kommunestyre, formannskap (ikke for parlamentarisk styrte kommuner som i stedet har kommuneråd), kontrollutvalg og partssammensatt utvalg/administrasjonsutvalg. Andre organer er frivillige, slik at kommunestyret selv kan velge om det ønsker å opprette dem. Dette gjelder blant annet faste utvalg, kommunestyrekomiteer, kommunedelsutvalg og styre for institusjon. Komiteer er organer som enten kan opprettes av kommunestyret eller av annet folkevalgt organ som har fått myndighet til å opprette dette.

For både de obligatoriske og frivillige organene finnes det ulike regler om hvordan de opprettes og settes sammen, hvilken myndighet de har eller kan få delegert, samt regler for åpenhet og saksbehandling for øvrig. Det er disse bestemmelsene som skaper forskjellen mellom de ulike folkevalgte organene. Departementet gir her en kort og overordnet beskrivelse av de fleste av de folkevalgte organene. Reglene om åpenhet og saksbehandling er særlig omtalt i kapittel 17.

#### *Kommunestyre*

Kommunestyret er det øverste organet i kommunen, jf. kommuneloven § 6. Det er dette organet som treffer vedtak på vegne av kommunen, med mindre noe annet følger av lov eller delegeringsvedtak. Kommunal myndighet som andre forvalter, enten det er folkevalgte eller administrasjonen, gjøres på vegne av kommunestyret og under kommunestyrets politiske ansvar. Kommunestyret blir satt sammen på bakgrunn av kommunestyrevalget og i tråd med reglene i valgloven. Hvor mange medlemmer det skal være i kommunestyret, blir fastsatt av foregående kommunestyre, men skal etter kommuneloven § 7 være et

ulike tall og ha et minstetall som avhenger av antall innbyggere.

#### *Formannskap*

Formannskapet, jf. kommuneloven § 8, er et organ som alle kommuner skal ha. Det eneste unntaket er kommuner med parlamentarisk styreform hvor det i stedet skal opprettes et kommuneråd, se nærmere om dette nedenfor. Formannskapet skal ha minst fem medlemmer. Medlemmene velges av og blant kommunestyrets medlemmer.

Formannskapet skal etter § 8 nr. 3 behandle forslag til økonomiplan, årsbudsjett og skattevedtak, jf. også §§ 44, 45 og 48. I tillegg behandler formannskapet alt kommunestyret har fastsatt at det skal behandle. Formannskapet kan tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov.

#### *Kommuneråd*

Kommuner med parlamentarisk styreform skal ha et kommuneråd. Dette er et folkevalgt organ som erstatter både formannskap og administrasjonssjef i kommuner som styres etter formannskapsmodellen. Kommunerådet er øverste ledelse for den samlede kommunale administrasjonen, jf. kommuneloven § 20 nr. 1. Det skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarelig utredet, og at vedtak som er truffet, blir iverksatt, jf. kommuneloven § 20 nr. 2. Kommunerådet kan enten velges av kommunestyret, jf. kommuneloven § 19, eller dannes ved at ordføreren peker ut en kommunerådsleder kandidat som selv setter sammen nytt kommuneråd, jf. kommuneloven § 19 a. Kommunestyret kan vedta at hele rådet eller enkeltmedlemmer av rådet skal fratre. Dersom lederen av kommunerådet velger å fratre, skal hele rådet fratre. Enkeltmedlemmer av rådet kan også fratre etter eget ønske.

Kommunestyret kan gi kommunerådet avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov, jf. kommuneloven § 20 nr. 3. Kommunestyret kan fastsette at det skal være adgang til å tildele enkeltmedlemmer av rådet ledelsesansvar på



rådets vegne for deler av administrasjonen, jf. kommuneloven § 20 nr. 1.

#### *Faste utvalg*

Faste utvalg, jf. kommuneloven § 10, er organer som kommunestyret velger om det vil opprette. Disse opprettes for kommunale formål eller for deler av den kommunale virksomheten. Kommunestyret fastsetter selv området for de faste utvalgenes virksomhet, og utvalgene kan tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov. Slike utvalg skal ha minst tre medlemmer som velges av kommunestyret. Medlemmene trenger ikke være medlem av kommunestyret.

#### *Komiteer*

Komiteer, jf. kommuneloven § 10 nr. 5, er organer kommunestyret kan velge om det vil opprette. Kommunestyret kan også delegerer til andre organer myndighet til å opprette organer. Komiteene opprettes til forberedende behandling av saker og til å utføre særskilte verv. Det framgår ikke uttrykkelig av loven, men det er lagt til grunn at slike komiteer er av mer kortvarig karakter enn faste utvalg. Komiteene kan tildeles myndighet til å avgjøre enkeltsaker som har direkte tilknytning til komiteens oppdrag. Adgangen til å delegerer myndighet til komiteer er dermed mer begrenset enn til faste utvalg.

#### *Kommunestyrekomiteer*

Kommunestyrekomiteer, jf. kommuneloven § 10 a, er organer som kommunestyret velger om det vil opprette. Dersom kommunestyret ønsker slike komiteer, skal i utgangspunktet alle kommunestyrets medlemmer plasseres i en kommunestyrekomite. Det er bare kommunestyremedlemmer som er valgbare. Kommunestyrekomiteer er saksforberedende organer for kommunestyret, og de kan ikke tildeles avgjørelsesmyndighet.

#### *Kontrollutvalg*

Kontrollutvalg etter kommuneloven § 77 er et obligatorisk organ som er gitt lovpålagte oppgaver knyttet til egenkontrollen i en kommune. Det skal velges av kommunestyret og bestå av minst tre medlemmer.

Minst ett av medlemmene skal sitte i kommunestyret. Kontrollutvalget skal føre løpende kontroll med den kommunale forvaltningen. Utvalget skal blant annet føre kontroll med at regnskapet

blir revidert, med kommunens økonomiforvaltning og med at kommunens vedtak blir fulgt opp.

#### *Partssammensatte utvalg/administrasjonsutvalg*

Partssammensatte utvalg/administrasjonsutvalg, jf. kommuneloven § 25, er obligatoriske organer som skal behandle saker som gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og de ansatte. Et slikt utvalg kan likevel erstattes med andre ordninger dersom dette får tilslutning fra minst tre fjerdedeler av de ansatte. I utvalget sitter representanter for kommunen og for de ansatte. Saksbehandlingsreglene i kapittel 6 gjelder.

#### *Kommunedelsutvalg*

Kommunedelsutvalg, jf. kommuneloven § 12, er organer som kommunestyret velger om det vil opprette. Forskjellen fra de faste utvalgene er særlig at kommunedelsutvalgene bare har kompetanse innenfor en bestemt geografisk del av kommunen.

Lovens utgangspunkt er at kommunestyret selv velger medlemmer og leder. Loven åpner imidlertid også for direkte valg av medlemmene.

Kommunedelsutvalgene kan tildele avgjørelsesmyndighet i alle saker vedrørende kommunedelen hvor ikke annet følger av lov.

#### *Styre for institusjoner*

Kommunestyret kan velge å opprette styre for institusjoner, jf. kommuneloven § 11. Slike styre kan tildeles myndighet til å treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering. Institusjonene det her er snakk om, er typisk helseinstitusjoner, skoler og liknende.

I motsetning til de tidligere nevnte organene (med et lite unntak for komiteer) åpner loven for at kommunestyret i stor grad kan overlate til andre å bestemme styrets sammensetning. Styret for institusjon skal ha minst tre medlemmer.

#### *Styre for kommunerådets ledelse for særskilte deler av den kommunale virksomheten*

Kommunestyret kan gi kommunerådet myndighet til å opprette og oppnevne styre for rådets ledelse for særskilte deler av den kommunale virksomheten, jf. kommuneloven § 20 nr. 4. Kommunrådet har myndighet til å fastsette vedtekter for slike styre og kan tildele dem myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning.

### 9.1.2 Utvalgets forslag

#### *Innledning*

Utvalget peker på at folkevalgte organer er nødvendige for at de folkevalgte skal få gjort en god og effektiv jobb. Det hensiktsmessig med flere folkevalgte organer enn kommunestyret, slik at ikke alle saker må behandles i dette organet. At oppgaver og ansvar fordeles til flere organer, gjør at sakene kan behandles både raskere og grundigere, og det bidrar til at kommunen kan drives på best mulig måte. At de folkevalgte arbeider gjennom ulike organer, er også en måte å sikre åpne, tillitsskapende og gode demokratiske prosesser på. Dette siste forutsetter at det settes visse rammer og regler for saksbehandlingen og prosessene som skjer i organene.

Utvalget drøfter hvilke hensyn som taler for og mot detaljerte regler om kommunale organer. På den ene siden taler hensynet til forenkling og hensynet til kommunalt selvstyre og større handlefrihet for færre og mindre detaljerte regler om kommunale organer. På den andre siden er det ikke nødvendigvis slik at færre regler er en reell forenkling for kommunene i den praktiske hverdagen. Dersom det finnes et regelverk med klare, gode regler for organisering, vil dette for mange kommuner kunne være enklere å forholde seg til. Også hensynet til innbyggerne og lokaldemokratiet tilsier at det er nødvendig med noen grunnleggende bestemmelser som sikrer demokratiske prinsipper, at beslutninger tas av de rette organer og under en åpen, offentlig og dermed kontrollerbar ordning.

Utvalget konkluderer med at kommunestyret bør ha stor frihet til selv å organisere kommunens arbeid. Samtidig er det sentralt at visse grunnleggende hensyn som åpenhet og ryddig saksbehandling ivaretas ved de folkevalgtes behandling av saker. En viss gjenkjennelighet i ulike organer kan også være en fordel for de som skal forholde seg til kommunen og følge kommunens arbeid.

I hovedsak foreslår utvalget å videreføre dagens regler om folkevalgte organer, men med enkelte endringer.

#### *Rammer for opprettelse av organer*

Utvalget understreker at det er viktig at det er noen felles rammer og grunnleggende forutsetninger for hvordan de folkevalgte organene skal være. Dette for å sikre forutsigbarhet, likhet og gjenkjennelighet mellom kommunene og at visse grunnleggende prinsipper blir fulgt. Utvalget mener derfor at alle folkevalgte organer bør være

omfattet av et regelverk. Hvilke organer som skal eller kan opprettes, og hvilke regler (særlig saksbehandlingsregler) som gjelder for dem, bør derfor være regulert. På denne bakgrunnen slår utvalget fast at reglene om folkevalgte organer bør være uttømmende regulert, enten i kommuneloven eller i særlov. Bare organer som er omtalt i lov, skal kunne opprettes. Utvalget foreslår å tydeliggjøre dette gjennom en egen bestemmelse i kommuneloven, som sier at folkevalgte organer skal opprettes i tråd med bestemmelsene i kommuneloven eller etter bestemmelser om slike organer i andre lover.

Det er av sentral betydning å avgrense hvilke organer som er folkevalgte, og som derfor skal følge saksbehandlingsreglene for slike organer. For å være tydelig foreslår utvalget å lovfeste hva som skal regnes som folkevalgte organer etter kommuneloven. Dette er gjort ved å liste opp de folkevalgte organene i kommuneloven. Også kommunale organer hjemlet i særlov er inkludert i begrepet folkevalgt organ i kommuneloven.

Utvalget mener det er viktig at de folkevalgte organene er gjenkjennelige fra kommune til kommune, og at det er lett å finne lovens regler for de ulike organene. Utvalget foreslår derfor en lovbestemmelse som fastslår at organene skal ha navn som inkluderer lovens betegnelse. Et kommunestyre skal derfor hete kommunestyre, og et formannskap skal hete formannskap. Utvalget foreslår likevel noen lovfestede unntak fra dette utgangspunktet. For de betegnelse som begynner med kommune bør kommunen i stedet kunne bruke betegnelsen *by* eller *herad*.

Av hensyn til det kommunale selvstyret foreslår utvalget at lovkravet om å bruke bestemte betegnelser på organene, begrenses til de mest sentrale organene i kommunen. Flertallet i utvalget mener at lovkravet bør gjelde for kommunestyre, formannskap, kommuneråd, utvalg og kommunestyrekomiteer. Et mindretall i utvalget foreslår at parlamentarisk styrte kommuner også skal kunne bruke betegnelsen *regjering* i stedet for *råd*, for eksempel *byregjering* i stedet for *byråd*.

#### *Kommunestyre*

Utvalget mener at det i hovedsak ikke er behov for å endre dagens regler om kommunestyret.

Utvalget er imidlertid opptatt av å styrke og tydeliggjøre både det folkevalgte nivået og administrasjonen i kommunen. En styrking av kommunestyrets rolle kan skje dels ved måten kommunestyret selv velger å jobbe på og dels gjennom endringer i loven. Utvalget foreslår derfor at kom-

munestyrets oppgaver og ansvar blir omtalt noe nærmere i loven. En slik tydeliggjøring vil også kunne bidra til å klargjøre forholdet til administrasjonen. Videre vil det gjøre det lettere både for nye kommunestyremedlemmer og for andre å sette seg inn i hva kommunestyret driver med.

Utvalget foreslår derfor at innholdet i dagens § 6 om kommunestyret blir utvidet noe, jf. forslaget til ny § 5-2. Dette gjøres gjennom å presisere at kommunestyret kan delegerer myndighet til andre folkevalgte organer, ordføreren eller kommunedirektøren innenfor rammen av denne eller annen lov. Utvalget vil på denne måten tydeliggjøre kommunestyrets, og dermed de folkevalgtes, oppgaver og rolle. Dette er etter utvalgets vurdering ingen endring av gjeldende rett, men et nyttig pedagogisk grep.

Utvalget peker videre på at å innskrenke delegeringsadgangen vil innebære at handlingsfriheten til kommunen ville bli redusert, og at mange flere enkeltsaker ville måtte behandles i kommunestyret. Utvalget mener kommunestyret er nærmest til å vurdere hvordan dette bør være i sin kommune. Det bør derfor fortsatt være opp til hvert enkelt kommunestyre å benytte seg av adgangen til å delegerer i den utstrekning det ønsker innenfor gjeldende delegeringsskranke.

Utvalget foreslår å lovfeste en generell adgang til å delegerer myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, til andre rettssubjekter.

Utvalget foreslår videre at hvis det er snakk om å treffe vedtak i saker som gjelder oppgaver som er pålagt i lov, kan myndigheten kun delegeres hvis kommuneloven eller annen lov gir adgang til det. Dette innebærer en viss begrensning i adgangen til å delegerer myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning. På den andre siden kan kommunen der det er hjemmel for det i lov, også delegerer myndighet til å treffe vedtak i saker som har prinsipiell betydning, til andre rettsssubjekter. Se også punkt 9.5 om delegering.

Etter dagens kommunelov § 7 fastsettes antall kommunestyremedlemmer av et kommunestyre med virkning for det neste kommunestyret. Antallet må fastsettes innenfor visse rammer. Utvalget foreslår å videreføre disse reglene.

#### Formannskap

Utvalget mener at det fortsatt er behov for et organ utover kommunestyret som ivaretar helhetsperspektivet, i alle fall når det gjelder økonomien. Det er hensiktsmessig med et mindre organ

som kan styrke helhetsstyringen av kommunene. Dette kan avlaste kommunestyret og behandle saker som kommunestyret ikke ønsker å delegerer til lederen av administrasjonen. Etter utvalgets vurdering er det nødvendig med et folkevalgt organ hvor ordningen med politisk innstillingsplikt til kommunestyret i økonomisaker kan videreføres.

Utvalget har også vurdert om det er grunn til å endre navnet på formannskapet, men mener at navnet ikke bør endres. I den forbindelse peker utvalget på at formannskapet er et historisk begrep og organ, og det har en egenverdi å ivareta navnet. Likestillingshensynet er heller ikke like framtreddende her, siden dette er navnet på et organ og ikke en tittel for enkeltpersoner.

I hovedsak foreslår utvalget at bestemmelsen om formannskapet blir videreført.

#### Utvalg

Utvalget har vurdert om man trenger både komiteer og faste utvalg, og har kommet fram til at det er unødvendig å ha to separate organer. Utvalget peker på at regelverket kan forenkles og tydeliggjøres samtidig som kommunens handlingsrom utvides hvis man regulerer dette på en enklere måte. Derfor foreslår utvalget å slå komiteer og faste utvalg sammen, og ha felles regler for ett organ, som kalles *utvalg*. Den nye typen utvalg vil kunne være både tidsbegrenset og varig, og det vil kunne tildeles avgjørelsesmyndighet, innstillingsrett eller kun utredningsoppgaver. Forslaget tar også opp i seg dagens kommunedelsutvalg, men med enkelte særregler om for eksempel direkte valg. Tilsvarende vil kontrollutvalg og partssammensatte utvalg være utvalg med visse særregler.

Utvalget peker på at kommunestyret vil ha relativt stor handlefrihet med hensyn til oppgaver, myndighet, varighet og så videre for slike utvalg. Utvalg vil kunne opprettes for kommunale formål, for deler av den kommunale virksomheten eller for en geografisk del av kommunen. Dette betyr at utvalgene i større grad kan tilpasses ulike typer behov. På denne måten blir bestemmelsen noe mer fleksibel enn i dag. Det vil si at organer tilsvarende både dagens faste utvalg og de mer ad hoc-pregete komiteene vil kunne etableres etter en slik ny bestemmelse. Slike utvalg skal kunne opprette arbeidsutvalg med medlemmer valgt blant medlemmene i utvalget. Arbeidsutvalget kan få myndighet fra utvalget til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, så lenge kommunestyret ikke har bestemt noe annet. På tilsva-

rende måte kan utvalget gi sin egen leder slik myndighet.

Kommunedelsutvalg vil være *utvalg*, men med enkelte særlige regler. Det vil fortsatt være adgang til å velge kommunedelsutvalg ved direkte valg. Ellers skal de ordinære reglene for utvalg i hovedsak gjelde også for kommunedelsutvalg.

Når det gjelder tidspunkt for valg av utvalgene, foreslås det i utgangspunktet ingen konkret tidsfrist. Utvalget foreslår at dagens bestemmelse videreføres. Det innebærer at der det ikke blir valgt nye medlemmer til utvalg i kommunestyrets konstituerende møte, så forlenges medlemmenes funksjonstid inntil nyvalg foretas. Utvalget foreslår imidlertid at forlengelsen av medlemmenes funksjonsperiode ikke kan vare lenger enn til første årsskifte etter valget. Dersom det ikke blir valgt nye medlemmer før årsskiftet, vil utvalgene opphøre. Utvalget foreslår for øvrig at reglene om utvidet funksjonstid skal gjelde for alle folkevalgte organer.

#### *Andre folkevalgte organer*

Utvalget foreslår at kontrollutvalg og partssammensatte utvalg fortsatt skal være obligatoriske med i hovedsak samme regler som i dag. Reglene for utvalg vil også gjelde for disse. Reglene om kommunestyrekomiteer og styreverv for institusjoner foreslås også videreført i hovedsak slik som de er i dag. For parlamentarisk styrte kommuner videreføres bestemmelsene om kommuneråd og styre for kommunerådets ledelse for særskilte deler av den kommunale virksomheten.

#### *Reglement for folkevalgte organer*

Etter utvalgets vurdering er det viktig at kommunestyret er tydelig når det gjelder hvilke fullmakter de andre folkevalgte organene skal ha. Dette blir enda viktigere med nye regler om utvalg hvor det er store valgmuligheter for kommunestyret til å fastsette hvilke fullmakter de enkelte utvalgene skal ha. Dette er viktig for det enkelte organet som får fullmakter, for kommunestyret selv og for andre involverte og interesserte.

Utvalget foreslår derfor en egen regel som sier at det for folkevalgte organer skal være et reglement som fastsetter organets virksomhetsområde og eventuell avgjørelsesmyndighet, hva slags tidsperiode organet er opprettet for, og andre sentrale bestemmelser om organets virksomhet. Et slikt reglement kan fastsettes enten i en særskilt arbeidsbeskrivelse, i mandatet for

organet, i delegeringsreglementet eller i et annet dokument. Utvalget foreslår ingen formalkrav utover at kravet om reglement tilsier at dette skal fastsettes skriftlig.

### **9.1.3 Høringsinstansenes syn**

#### *Rammer for opprettelse av organer*

Om lag 20 høringsinstanser gir støtte til forslaget om å tydeliggjøre og ramse opp hvilke folkevalgte organer kommunestyret kan opprette. Blant disse er *Nordkapp kommune*, *Vadsø kommune* og *Træna kommune*. I tillegg er det om lag 30 høringsinstanser som gir generell og overordnet støtte til utvalgets forslag, uten å nevne dette forslaget særskilt.

Om lag 25 høringsinstanser er enten imot forslaget eller ber departementet vurdere om kommunestyret skal kunne opprette også andre organer enn de som er ramset opp. Blant disse er *Eidsberg kommune*, *Tvedestrand kommune* og *Kvam kommune*.

Høringsinstansene trekker i stor grad fram de samme argumentene som utvalget peker på. Det handler på den ene siden om kommunens frihet til å etablere de folkevalgte organene den trenger, noe som taler mot forslaget. På den annen side handler det om å sikre forutsigbarhet, likhet og gjenkjennelighet fra kommune til kommune, noe som taler for forslaget.

*Spydeberg kommune* peker på en rekke faktorer i sin høringsuttalelse:

Kommunen er positiv til utvalgets foreslåtte utvidelse av den kommunale organisasjonsfriheten. Å tydeliggjøre hvem som er folkevalgte, hvilke organer som kan opprettes, hvilke regler som gjelder for disse organene, og hva de kan kalles bunner i kloke avveininger. En slik tydeliggjøring skaper klare rammer for å sikre tilfredsstillende valg av medlemmer til et gitt organ, god saksbehandling og åpenhet.

Å skape sammenfallende struktur for folkevalgte organer bidrar til å gjøre Kommune-Norge mer gjenkjennelig for innbyggerne, og minsker risikoen for forvirring. Det er et poeng å etterstrebe en ensartet og lettfattelig overordnet politisk struktur da dette kan bidra til økt forståelse for en kommunes politiske virke. Det vil også gjøre det enklere å finne lovens regler for de ulike organene. I en forlengelse av dette kan en slik struktur bidra til økt engasjement i lokaldemokratiet og større grad av ulike former for innbyggerdeltakelse. En komplisert og uoversiktlig politisk struktur gagnar hverken

innbyggerne, folkevalgte eller administrasjonen.

Også *Fylkesmannen i Oppland* støtter forslaget fra utvalget:

Utvalgets forslag om at det bare kan opprettes organer som er omtalt i lov er bra. En uttømmende regel om dette som betyr at et organ ikke kan opprettes, dersom det ikke finnes hjemmel i kommunelov eller særlov er bra. Hensynet til at kommunene skal kunne organisere sin virksomhet slik de ønsker er ivarettatt ved at kommuneloven hjemler en rekke ulike organer.

*Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet* uttaler:

En likere utvalgsstruktur mellom kommunene vil gjøre det lettere for innbyggerne å orientere seg om det som skjer i kommunen. En uttømmende opplisting av hva som skal regnes som folkevalgte organer etter loven er også klargjørende, spesielt for personer uten politisk erfaring.

Det er svært få som kommenterer forslaget om at organene må ha et navn som er nevnt i loven. *Oslo kommune* er opptatt av kommuneråd/byråd, og uttaler blant annet:

Den alminnelige forståelsen av ordet råd knyttes i hovedsak til ulike valgte/utpekte enkeltpersoner eller grupper som har til å oppgave å gi råd. Etter Oslo kommunes syn gjenspeiler rådsbegrepet i liten grad den myndighet og de oppgaver et kommuneråd i en parlamentarisk styrt kommune har. Kommunens vurdering er at de betegnelser som velges i størst mulig utstrekning bør klargjøre/synliggjøre organets rolle i det kommunale styringssystemet. Når man først har valgt den parlamentariske modellen, bør samsvar mellom betegnelse og innholdet i rollen bidra til bedre forståelse av styringssystemet blant innbyggerne, for eksempel om forholdet mellom bystyret og byrådet.

Kommunen er opptatt av kommunenes utøvende organ får en betegnelse som er mer i samsvar med organets reelle funksjon enn det dagens rådsbegrep er. Arbeidet med en ny kommunelov er en naturlig anledning for vurdering av alternativer til gjeldende betegnelser og Oslo kommune ber departementet vurdere dette.

Når det gjelder forslaget om at et organ enten må være folkevalgt eller administrativt, har dette støtte av et klart flertall blant de om lag 20 høringsinstansene som konkret uttaler seg. Blant andre *KS* peker på at forslaget vil tydeliggjøre arbeidsdelingen mellom politikk og administrasjon.

#### *Kommunestyre*

Om lag 10 høringsinstanser gir konkret støtte til forslaget om å tydeliggjøre kommunestyrets oppgaver og ansvar i loven. *Askim kommune* sier det er hensiktsmessig med en klargjøring av oppgavene til kommunestyret i loven. Også *Strand kommune* er enig i at kommunestyrets oppgaver og ansvar bør omtales noe nærmere i kommuneloven. *Enebakk kommune* uttaler:

Utvalgets forslag om en tydelig lovregulering av roller, ansvar og oppgaver for de folkevalgte og administrasjonen støttes. En tydeliggjøring av roller, samt aksept og respekt for disse, er avgjørende for å skape et godt samspill.

#### *Formannskap*

Det er svært få høringsinstanser som kommenterer forslagene knyttet til formannskapet. *KS* og om lag 25 kommuner går inn for at formannskapet skal kunne opprette arbeidsutvalg, i likhet med utvalgene. Forslaget er ikke nærmere begrunnet.

#### *Utvalg*

Det er relativt få høringsinstanser som kommenterer forslaget om å slå sammen *komiteer* og *faste utvalg* til *utvalg*. Om lag 20 gir støtte til forslaget, og ingen går direkte imot.

*Bodø kommune* uttaler:

Bodø kommune er opptatt av at kommunene skal ha handlingsfrihet til å opprette utvalg og fastsette utvalgenes myndighetsområde og oppgaver i forhold til den enkelte kommunes behov. Forslaget om forenkling av dagens § 10 støttes derfor.

Om lag 20 høringsinstanser går inn for at et eventuelt arbeidsutvalg som utvalget nedsetter, også kan bestå av medlemmer som ikke er medlemmer av selve utvalget, eller de ber departementet om å vurdere det nærmere. Blant disse er *Strand kommune*, *Ullensaker kommune* og *Buskerud fylkeskommune*.

*Lørenskog kommune* peker i den forbindelsen på at forslaget om at bare medlemmer av utvalget bør kunne velges til arbeidsutvalget, innskrenker de folkevalgtes handlefrihet mer enn nødvendig. Derfor bør også andre enn utvalgets medlemmer kunne velges inn i et arbeidsutvalg.

#### *Andre folkevalgte organer*

Noen få høringsinstanser mener det ikke er behov for å videreføre reglene om *kommunestyrekomiteer*. KS er blant dem, og viser til at slike organer kan reguleres som utvalg.

Det er også noen få høringsinstanser som sier at det bør vurderes om reglene om ansattes medvirkning bør innskrenkes til å fastslå at slike ordninger skal etableres, og deretter overlate til partene gjennom avtaleverket å avklare hvordan det skal skje.

#### *Reglement for folkevalgte organer*

Ingen høringsinstanser kommenterer forslaget om at kommunestyret skal vedta et reglement for de folkevalgte organene.

### **9.1.4 Departementets vurdering**

#### *Rammer for opprettelse av organer*

Departementet deler utvalgets utgangspunkt om at kommunene skal ha stor frihet til å etablere de folkevalgte organene de trenger. Videre slutter departementet seg til utvalgets vurdering om at det er viktig at det er noen felles rammer og grunnleggende forutsetninger for hvordan disse folkevalgte organene skal være. Forutsigbarhet, likhet og gjenkjennelighet mellom kommuner er viktig. Departementet mener derfor at forslaget om at bare organer som er omtalt i lov skal kunne opprettes, er et godt forslag som ivaretar viktige hensyn.

I høringsrunden var det om lag 25 høringsinstanser som enten uttaler at de er imot forslaget eller som ber departementet vurdere om kommunestyret skal kunne opprette også andre organer enn de som er listet opp.

Departementet kan ikke se at det er behov for at kommunestyret skal kunne opprette flere organer enn de som er listet opp. Så lenge de folkevalgte organene som omtales i lov kan organiseres slik at de gir kommunene tilstrekkelig handlingsrom, utgjør forslaget ikke et vesentlig inngrep i utgangspunktet om at kommunene skal ha stor frihet til å etablere de folkevalgte organene de trenger. Slik *Fylkesmannen i Oppland* peker på, vil

hensynet til at kommunene skal kunne organisere sin virksomhet slik de ønsker, være ivaretatt ved at kommuneloven hjemler en rekke ulike organer. Departementet vil også peke på at utvalg vil kunne opprettes på flere ulike måter med hensyn til oppgaver, myndighet, varighet også videre, se nærmere nedenfor. Dette gir fleksibilitet for kommunene. At en likere og mer oversiktlig struktur kan gjøre det enklere for innbyggerne å orientere seg, slik noen høringsinstanser peker på, er også en betydelig fordel.

På denne bakgrunnen vil departementet følge opp utvalgets forslag om å lovfeste hva som skal regnes som folkevalgte organer etter kommuneloven ved å liste opp disse organene i loven. Også kommunale organer hjemlet i særlov vil være inkludert i begrepet folkevalgt organ.

Departementet er videre enig med utvalget i at de folkevalgte organene bør være gjenkjennelige fra kommune til kommune, og at det bør være lett å finne lovens regler for de ulike organene. Departementet vil derfor videreføre utvalgets forslag om at de folkevalgte organene skal ha navn som inkluderer lovens betegnelse, og slutter seg til utvalgets vurdering og begrunnelse.

#### *Kommunestyre*

Utvalget mener det i hovedsak ikke er behov for å endre dagens regler om kommunestyret. Departementet er enig i dette. Departementet slutter seg også til utvalgets vurdering av at det folkevalgte nivået bør styrkes og tydeliggjøres. Når det gjelder kommunestyret, er det særlig forslagene knyttet til delegeringsmyndighet som vil bidra til styrking og tydeliggjøring. For nærmere vurdering av dette vises det til punkt 9.5. For øvrig slutter departementet seg til at dagens regler i kommuneloven § 7 om medlemstallet i kommunestyret, videreføres.

#### *Formannskap*

Utvalget ønsker å opprettholde formannskapet som et obligatorisk organ. Det viser særlig til behovet for et organ utover kommunestyret som ivaretar helhetsspektivet – i alle fall når det gjelder økonomien. Departementet er enig i dette, og slutter seg til utvalgets øvrige begrunnelse for å opprettholde formannskapet som et obligatorisk organ. Det er heller ingen høringsinstanser som tar til orde for ikke å videreføre formannskapet som et obligatorisk organ. Det viser etter departementets vurdering at kommunene ikke ser på dette som et særlig stort inngrep i den kommu-

nale organisasjonsfriheten. Departementet foreslår på denne bakgrunnen å videreføre formannskapet som et obligatorisk organ. Departementet ser heller ikke tungtveiende grunner til å endre navnet på formannskapet. Også på dette punktet slutter departementet seg til utvalgets vurdering og begrunnelse.

Departementet har merket seg at om lag 25 høringsinstanser går inn for at formannskapet skal kunne opprette arbeidsutvalg, i likhet med utvalgene. Forslaget er ikke nærmere begrunnet. Departementet ser at det kan være hensiktsmessig at loven åpner for en slik løsning. På samme måte som for *utvalg*, jf. nedenfor, vil det kunne være et praktisk behov for å opprette et slikt arbeidsutvalg. Departementet mener imidlertid at formannskapet ikke fullt ut kan likestilles med utvalg i denne sammenhengen. Formannskapet er som nevnt et obligatorisk organ med lovpålagte oppgaver. Derfor bør ikke formannskapet kunne opprette arbeidsutvalg hvis kommunestyret har bestemt noe annet.

Det vil også være i strid med hensynet bak formannskapet som et obligatorisk organ hvis et slikt arbeidsutvalg i praksis tar over rollen til formannskapet. Departementet mener derfor at formannskapet bare bør kunne delegerer myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning til et arbeidsutvalg. Kommunestyret vil imidlertid kunne bestemme at arbeidsutvalget ikke skal få noen type beslutningsmyndighet delegert til seg. Departementet mener videre at et arbeidsutvalg må bestå av medlemmer som er valgt blant medlemmene av formannskapet, jf. tilsvarende regel for *utvalg*. Innenfor disse rammene ser ikke departementet avgjørende betenkeligheter med å åpne for at formannskapet skal kunne opprette arbeidsutvalg.

#### *Utvalg*

Utvalget foreslår å slå sammen *faste utvalg* og *komiteer* til *utvalg*. Departementet mener forslaget er godt, og kan slutte seg til utvalgets begrunnelse. Departementet vil særlig understreke at forslaget forenkler og tydeliggjør regelverket samtidig som kommunens handlingsrom utvides. Utvalg vil kunne oppfylle en rekke ulike behov kommunen har for å etablere et folkevalgt organ av denne typen. Det vises her til at utvalg vil kunne være både tidsbegrenset og varig, og det vil kunne tildeles avgjørelsesmyndighet, innstillingsrett eller kun utredningsoppgaver.

Høringsrunden viser god oppslutning om forslaget. Departementet har også merket seg at

ingen høringsinstanser går imot forslaget. Departementet vil etter dette følge opp utvalgets forslag om å slå sammen faste utvalg og komiteer til utvalg. I det ligger også at forslaget vil ta opp i seg dagens kommunedelsutvalg, men med enkelte særregler. Tilsvarende vil kontrollutvalg og partssammensatte utvalg være utvalg med visse særregler.

Departementet vil i likhet med utvalget ikke foreslå noen konkret tidsfrist for å velge medlemmer til utvalgene. Det betyr at gjeldende bestemmelse videreføres. Det innebærer at der det ikke blir valgt nye medlemmer til utvalg i det konstituerende møtet, så vil medlemmenes funksjonstid forlenges inntil nyvalg foretas. Departementet vil videre følge opp utvalgets forslag om at utvalgsmedlemmenes funksjonsperiode ikke kan forlenges lenger enn til første årsskifte etter valget. Kommunestyret får dermed i praksis en frist til å velge nye utvalgsmedlemmer. Dersom det ikke blir valgt nye medlemmer, vil utvalgene opphøre. Departementet viser til at det er viktig at det er klare og tydelige regler knyttet til funksjonsperioden. Et kommunestyre bør i rimelig tid etter et kommunestyrevalg ta stilling til om et utvalg som har blitt opprettet i forrige periode eller tidligere bør fortsette, og hvem som skal være medlemmer i et slikt utvalg. Departementet viser også til at det ikke er kommet innvendinger mot forslaget i høringsrunden. Reglene om utvidet funksjonstid skal gjelde for alle folkevalgte organer, og ikke bare utvalg.

#### *Andre folkevalgte organer*

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at kontrollutvalg og partssammensatte utvalg fortsatt skal være obligatoriske, og at reglene for disse i hovedsak videreføres som i dag. Når det gjelder kontrollutvalg, viser departementet til nærmere omtale i kapittel 24.

Når det gjelder partssammensatte utvalg, er det noen få høringsinstanser som sier at det bør vurderes om reglene om ansattes medvirkning bør innskrenkes til å fastslå at slike ordninger skal etableres, og deretter overlate til partene gjennom avtaleverket å avklare hvordan det skal skje. Departementet har ikke indikasjoner på at ordningen med partssammensatte utvalg i kommuneloven § 25 ikke fungerer etter hensikten. Den er kjent blant kommunene som arbeidsgivere og representanter for arbeidstakerne. Videre vil departementet peke på at høringsinnspillene ikke er nærmere begrunnet. Departementet vet derfor ikke hvilke vurderinger som ligger til grunn for høringsinstansenes syn. Disse høringsinstansene

utgjør også et lite antall. Det er derfor lite som tyder på at en endring av gjeldende rett er etterspurt av de relevante aktørene.

Noen høringsinstanser sier at bestemmelsen om kommunestyrekomiteer bør oppheves. Det vises i den forbindelsen til at slike organer kan organiseres som utvalg. Kommunestyrekomité er et folkevalgt organ hvor loven allerede legger føringer på sammensetning, avgjørelsesmyndighet og så videre. Den skiller seg fra det nye folkevalgte organet, utvalg, hvor loven legger færre føringer når det gjelder sammensetning, avgjørelsesmyndighet mv. Dette taler for at kommuneloven fortsatt skal ha egne bestemmelser om kommunestyrekomité. Departementet kan heller ikke se at kommunestyrekomiteer uten videre kan organiseres som utvalg. Ordningen bygger på at alle medlemmene i kommunestyret blir delt inn i kommunestyrekomiteer, og at ingen andre enn kommunestyremedlemmer kan velges til en slik komité. Dette er en grunnleggende forskjell fra ordningen med utvalg, hvor kommunestyret står fritt til å velge både kommunestyremedlemmer og andre som medlemmer til utvalget. At man til en kommunestyrekomité bare kan velge kommunestyremedlemmer, får betydning også for hvilke krav til kjønnsbalanse som kan stilles. I en kommunestyrekomité kan man ikke stille absolutte krav til kjønnsbalansen. Det kan man gjøre når det gjelder utvalg.

#### *Reglement for folkevalgte organer*

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at folkevalgte organer skal ha et reglement. Reglementet skal fastsette organets virkeområde og eventuell vedtaksmyndighet, hva slags tidsperiode organet er opprettet for og eventuelle andre sentrale bestemmelser om organets virksomhet. Departementet mener at et slikt reglement kan være hensiktsmessig, og departementet kan heller ikke se at dette pålegger kommunene en særlig arbeidsbyrde. Det som skal framgå av reglementet er uansett noe som kommunestyret må ta stilling til. Departementet viser også til at det ikke er noen som har hatt innvendinger mot forslaget i høringen. På denne bakgrunnen vil departementet i det vesentlige videreføre utvalgets forslag.

Departementet vil likevel foreslå enkelte justeringer i utvalgets forslag.

Det er neppe behov for å innføre krav til et eget reglement for styret i kommunale foretak. Foretakets vedtekter gjør den samme nytten som et reglement vil gjøre. Departementet mener derfor det vil være unødvendig og uhensiktsmessig at

kommunene i tillegg til å fastsette vedtekter for kommunale foretak, også skal fastsette reglement.

Departementet vil heller ikke kreve at hver kommune fastsetter reglement for representantskap eller andre styringsorganer i interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefelleskap. De sentrale bestemmelsene for disse organene må fastsettes i samarbeidsavtalen for organene, se forslag til § 18-4 (interkommunalt politisk råd) og § 19-4 (kommunalt oppgavefelleskap).

## **9.2 Folkevalgte**

### **9.2.1 Gjeldende rett**

Kapittel 7 i kommuneloven regulerer de folkevalgtes rettigheter og plikter. I § 40 nr. 1 første ledd sies det at en folkevalgt plikter å delta i møter i det folkevalgte organet vedkommende er valgt inn, med mindre det foreligger gyldig forfall. Videre sies det i § 40 nr. 2 at når en folkevalgt er til stede i et folkevalgt organ, plikter vedkommende å avgi stemme når en sak tas opp til avstemning. Ved saker om valg eller ansettelse er det adgang til å stemme blankt.

Etter kommuneloven er folkevalgte ikke bare de som er direkte valgt inn i kommunestyret. Også andre personer som kommunestyret eller et annet folkevalgt organ har valgt som medlem i et folkevalgt organ, er folkevalgte. De omtales gjerne som indirekte folkevalgte, siden de ikke er direkte valgt av innbyggerne. Det er ingen rettslig forskjell mellom direkte og indirekte valgte folkevalgte.

### **9.2.2 Utvalgets forslag**

Utvalget foreslår å tydeliggjøre hvem som er *folkevalgte* i lovens forstand. Både kommunestyremedlemmer, som er direkte valgt av innbyggerne, og personer som et folkevalgt organ har valgt inn i folkevalgte organer, er folkevalgte i lovens forstand. Medlemmer av et folkevalgt organ som er valgt inn av andre enn et folkevalgt organ, er derimot ikke folkevalgte etter kommuneloven. Et eksempel på slike medlemmer er ansattes representanter i et partssammensatt utvalg. For å tydeliggjøre disse forholdene foreslår utvalget å ta inn en definisjon av *folkevalgt* i den samme bestemmelsen som de folkevalgte organene blir beskrevet. Det foreslås for det første å lovfeste at kommunestyremedlemmer er folkevalgte. I tillegg foreslås det å lovfeste at personer som et folkevalgt organ etter kommuneloven har valgt inn i et



annet folkevalgt organ, også er folkevalgte etter kommuneloven. Folkevalgte organer som har medlemmer som andre har valgt, se eksemplet ovenfor med partssammensatt utvalg, vil dermed ha både medlemmer som er folkevalgt, og medlemmer som ikke er det.

Utvalget foreslår å videreføre regelen om at folkevalgte har plikt til å møte i organets møter dersom de ikke har gyldig forfall. Også bestemmelsene om stemmeplikt ved deltakelse på møte der en sak tas opp til avstemning, foreslås videreført. Øvrige bestemmelser om folkevalgtes rettigheter og plikter behandles i andre kapitler, se kapittel 18 om inhabilitet og kapittel 15 om godtgjøring og velferdsgoder.

### 9.2.3 Høringsinstansenes syn

Om lag 15 høringsinstanser støtter utvalgets forslag om å ta inn en definisjon av folkevalgte i kommuneloven. Blant dem som er positive er *KS, Troms fylkeskommune, Finnmark fylkeskommune og Gol kommune*. Også *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet* er positive og peker blant annet på:

Kommunelovutvalget foreslår å gjøre en presisering av begrepet folkevalgt (jf. § 5-1 i forslaget til ny kommunelov). Den viktigste delen av forslaget er at det skal klart fremgå at de som sitter i kommunalt oppnevnte råd og utvalg, men som ikke er direkte-valgt, også er å anse som folkevalgte. Det er en klar fordel at lovforslaget er tydelig på dette punktet, da det i en del sammenhenger gjøres et nummer av at bare politikere i kommunestyre og fylkesting har fått sitt verv gjennom direkte tillit fra velgerne i valg. Bufdir støtter presiseringen av begrepet folkevalgt.

Om lag 20 høringsinstanser er imidlertid kritiske til å definere indirekte folkevalgte som folkevalgte i lovens forstand. Blant disse er *Unio, Utdanningsforbundet, Nissedal kommune og Nome kommune*. *Fagforbundets* uttalelse er representativ for mange av de som er skeptiske:

I kapittel 5 svekkes innholdet i definisjonen av «folkevalgt» fordi også «personer som et folkevalgt organ har valgt inn i et folkevalgt organ» er å anse som folkevalgt (§ 5-1, 4. ledd). Det er vanligvis de politiske partiene og ikke de valgte politikerne som velger personer til å styre virksomheter eller til å være styrerepresentanter der. Det gjør imidlertid ikke disse utvalgte personene til «folkevalgte», men til oppnevnte av

kommunen. Når i tillegg definisjonen av hva som er et folkevalgt organ utvides til å omfatte blant annet styre for en institusjon, styre for deler av kommunal virksomhet eller kommunalt foretak og regionråd (§ 5-1), svekkes den virkelige folkevalgte styringen med kommunen og kommunens virksomhet.

### 9.2.4 Departementets vurdering

Departementet er enig med utvalget i at det kan være hensiktsmessig å tydeliggjøre i loven hvem som er *folkevalgte*. Det knytter seg enkelte rettigheter og plikter til det å være folkevalgt. Derfor bør det være klart og tydelig hvilke personer som skal være å anse som dette. En definisjon i loven bidrar til dette. Departementet deler også utvalgets vurdering av hvem som skal anses som folkevalgt. Dette skal være medlemmer av kommunestyret og andre personer som et folkevalgt organ har valgt inn i et folkevalgt organ. Dreier det seg imidlertid om medlemmer av organet som er valgt inn av andre enn et folkevalgt organ, som ansattes representanter i partssammensatte utvalg, vil disse ikke være å anse som folkevalgte etter kommuneloven.

Departementet har merket seg at noen høringsinstanser er kritiske til å definere indirekte folkevalgte som folkevalgte i kommunelovens forstand. Det er i den forbindelsen grunn til å understreke at den foreslåtte definisjonen ikke er en utvidelse av hvem som er å anse som folkevalgte, men en tydeliggjøring i loven. Departementet kan ikke se at forslaget endrer gjeldende rett. Det er videre vanskelig å se at selve definisjonen gir noe mer eller mindre folkevalgt styring av kommunene, slik departementet oppfatter at noen høringsinstanser trekker fram. Definisjonen av folkevalgte sier ingenting om hvilke folkevalgte organer som kan opprettes, hvem som kan velges eller andre liknende forhold som har betydning for selve styringen av kommunen.

Departementet vil på denne bakgrunnen følge opp utvalgets forslag om å ta inn i loven en definisjon av hvem som er folkevalgte.

## 9.3 Tittelen på lederen av kommunens administrasjon.

### 9.3.1 Gjeldende rett

Øverste leder for den samlede kommunale administrasjonen er i dag omtalt som administrasjonssjef i kommuneloven § 22. Veldig mange kommuner bruker imidlertid tittelen rådmann. I dagens

lov er det ikke krav om bruk av en spesiell tittel, selv om § 22 sier at det i hver kommune skal ansettes en administrasjonssjef. Stortinget mente det var unødvendig å lovfeste krav om en konkret tittel. Forslaget fra departementet i proposisjonen om å lovfeste *rådmann* som en slik fast tittel, ble strøket i stortingsbehandlingen. Det forrige kommunelovutvalget hadde opprinnelig foreslått å lovfeste tittelen *kommunedirektør*.

### 9.3.2 Utvalgets forslag

Utvalget mener det bør være samsvar mellom lovens tittel og den tittelen som brukes ute i kommunene. Det er også å foretrekke at alle kommuner har samme tittel på lederen av administrasjonen. Utvalget ønsker imidlertid ikke å lovfeste *rådmann* som tittel. Dette først og fremst fordi denne tittelen ikke er kjønnsnøytral, og det er en målsetting at slike titler skal være kjønnsnøytrale. I og med at administrasjonssjef er en tittel som relativt få har tatt i bruk, har utvalget forsøkt å finne en annen tittel.

Utvalgets flertall (alle unntatt én) mener at tittelen på administrasjonens øverste leder bør lovfestes. Det vil virke klargjørende at alle kommuner benytter samme tittel for den øverste lederen av kommunens administrasjon. Flertallet understreker at tittelen må være kjønnsnøytral og foreslår å lovfeste tittelen *kommunedirektør*. Flertallet peker på at kommunedirektør er en god tittel som både ivaretar likestillingshensyn og de andre hensynene til en fast og tydelig tittel som viser at dette dreier seg om den øverste lederen av administrasjonen i kommunen. Mindretallet (ett medlem) peker på at det ikke finnes noen egnede titler å lovfeste, og mener derfor det ikke er hensiktsmessig å lovfeste en konkret tittel som alle kommuner må bruke.

### 9.3.3 Høringsinstansenes syn

Forslaget har fått relativt mye oppmerksomhet av høringsinstansene. Det er om lag 55 høringsinstanser som uttrykker at de er imot å lovfeste kommunedirektør som tittel på administrasjonens øverste leder. Om lag 15 høringsinstanser gir konkret støtte til forslaget. I tillegg er det en del høringsinstanser som gir generell støtte til forslagene fra utvalget uten å nevne dette forslaget særskilt.

Det er ulike begrunnelser blant de som er imot. Blant andre peker *Fagforbundet* og *Raudt*

*Høyanger* på at stillingsbetegnelsen bør reflektere at kommunen er en folkevalgt ikke-kommersiell enhet. I den sammenhengen passer ikke *kommunedirektør*. Andre høringsinstanser, for eksempel *Trondheim kommune*, støtter eksplisitt at betegnelsen bør være kjønnsnøytral, men mener at den foreslåtte tittelen kan føre til forvirring. *Akershus fylkeskommune* mener at kommunedirektør ikke er en egnet tittel. Også *Justis- og beredkapsdepartementet* er skeptisk:

«Kommunedirektør» er svært likt den etablerte tittelen «kommunaldirektør», som brukes om ledere på nest øverste nivå i kommuneadministrasjonen. Dersom «kommunedirektør» innføres, må det trolig også innføres nye titler for alle kommunaldirektører. Skal det innføres en ny tittel på den øverste lederen av den kommunale administrasjonen, bør det velges en tittel som i mindre grad kan forveksles med etablerte titler.

Noen høringsinstanser peker på *rådmann* som tittel. *Tolga kommune* og *Randaberg kommune* er blant disse. *Granvin herad* ønsker å lovfeste denne tittelen:

Stillingsnemninga rådmann er vel innarbeid, og ein god tittel som relaterer seg til funksjonen i kommunen. Omgrepet rådmann bør lovfestas som stillingsnemning.

Det er også noen få høringsinstanser som peker på *administrasjonssjef* som tittel. *Høylandet kommune* og *Notodden kommune* er blant disse.

Noen få høringsinstanser mener at valget av stillingstittel bør være valgfritt. *Fauske kommune* konkluderer med at «ordningen med valgfrihet bør videreføres framfor å tvinge gjennom ny tittel gjennom lovhjemmel». *Revisorforeningen* «støtter mindretallets forslag om ikke å lovfeste én tittel». *KS* «legger til grunn at kommunestyret/fylkestinget selv kan benytte andre betegnelser på den øverste administrative lederen».

Høringsinstansene som støtter forslaget synes i det vesentlige å dele utvalgets begrunnelse for forslaget. *Kongsberg kommune* uttaler:

Kommunestyret er enig i at ordet «kommune» bør være en del av tittelen for den øverste administrative leder for kommuneorganisasjonen og er videre enig i at den kjønnsnøytrale tittel *Kommunedirektør* erstatter *Rådmannstittel*.

*Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet uttaler:*

Bufdir støtter forslaget om å endre tittel på den øverste administrative lederen i kommunen til en kjønnsnøytral tittel. Vi er opptatt av at alle stillingstitler skal gjøres kjønnsnøytrale. Denne stillingen er spesielt viktig fordi det er en offentlig stilling, og dessuten en person som ofte uttaler seg på vegne av kommunen til presen. Vi støtter forslaget om tittel kommunedirektør.

### 9.3.4 Departementets vurdering

Departementet mener at utvalgets forslag om å lovfeste kommunedirektør som tittel er godt begrunnet. Det er et mål i seg selv at stillingstitler er kjønnsnøytrale. Det vil også virke klargjørende at lederen av den kommunale administrasjonen har den samme tittelen i alle kommunene.

Det er imidlertid andre hensyn som taler mot forslaget. Å pålegge alle kommuner å bruke en gitt tittel på lederen av administrasjonen innebærer et visst inngrep i det kommunale selvstyret, selv om dette ikke er et avgjørende argument. Høringsrunden viser at det er en ikke ubetydelig motstand mot utvalgets forslag, selv om motstanden bygger på forskjellige begrunnelser. Høringsrunden viser også at det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder hvilken tittel som eventuelt bør benyttes. Noen mener *kommunedirektør* er bra, mens andre mener den tittelen ikke er egnet. Andre igjen mener at *rådmann* er en passe tittel, mens atter andre mener *administrasjonssjef* passer. Departementet mener dette understreker at det har en viss verdi at kommunene selv får bestemme denne stillingstittelen, og at lovgiveren bør være varsom med å velge en tittel som alle kommunene må bruke.

Departementet kan ikke se at det har rådet en utbredt misforståelse blant innbyggere og andre om hvem som er den øverste administrative lederen i kommunen. Dette tilsier at det ikke eksisterer et særlig behov for å lovfeste en særskilt tittel.

Departementet vil derfor ikke følge opp utvalgets forslag om å lovfeste kommunedirektør som en obligatorisk tittel på lederen av administrasjonen. Departementet vil likevel peke på de hensynene som ligger til grunn for utvalgets forslag, og oppfordre kommunene om å bruke den kjønnsnøytrale tittelen som loven selv bruker på denne stillingen.

## 9.4 Roller og oppgaver for administrasjonen

### 9.4.1 Gjeldende rett

I kommuneloven kapittel 4 er det bestemmelser om administrasjonen og administrasjonssjefen. I §§ 22 og 23 er det krav om at det skal ansettes en administrasjonssjef som er øverste leder for administrasjonen, med de unntak som følger av loven og innenfor de rammene kommunestyret fastsetter. Administrasjonssjefens hovedoppgaver er å påse at saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Ifølge forarbeidene til loven inkluderer dette utredningsansvaret også rettslige tvilsspørsmål, slik at administrasjonssjefen har plikt til å gi uttrykk for det dersom vedkommende mener at det er rettslige mangler ved forslag til vedtak eller ved saksforberedelsen før vedtaket.

Videre skal administrasjonssjefen sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, samt at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll. Kravet om *betryggende kontroll* innebærer et krav om *interkontroll*.

Administrasjonssjefen har møte- og talerett i alle folkevalgte organer bortsett fra kontrollutvalget.

Administrasjonssjefen kan få «*myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker om ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret har bestemt noe annet*», jf. kommuneloven § 23 nr. 4. Det er en viss uklarhet i formuleringen her, i det *prinsipiell* kan peke tilbake på enten kun typer av saker eller både typer av saker og enkeltsaker. Hva som er av prinsipiell betydning, er i stor grad opp til kommunestyret å vurdere. Det vises til punkt 9.5. nedenfor for en nærmere omtale av disse spørsmålene.

Etter § 24 nr. 1 kan kommunestyret tildele administrasjonssjefen myndighet til å opprette og nedlegge stillinger og til å treffe avgjørelser i personalsaker.

### 9.4.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i hovedsak å videreføre dagens bestemmelser i kommunelovens kapittel 4 om at hver kommune skal ha en administrasjonssjef som leder for administrasjonen, og om oppgaver og myndighet for denne lederen.

### *Kommunedirektørens ledelsesansvar*

Utvalget foreslår i hovedsak å videreføre kommuneloven § 23 nr. 1, hvor lederrollen til kommunens administrative leder er uttrykkelig omtalt. Bestemmelsen fastslår at kommunedirektøren skal lede den samlede kommunale administrasjonen – med de unntak som følger av lov. I dagens bestemmelse er det også en henvisning til de «rammer kommunestyret fastsetter», noe som sikter til at kommunestyret kan fastsette nærmere instruksjoner for stillingen. Utvalget foreslår ikke innholdsmessige endringer, men foreslår å presisere ordlyden noe ved å ta ut ordet rammer og heller si at dette ledelsesansvaret gjelder «innenfor de instruksjoner, retningslinjer eller pålegg kommunestyret gir».

### *Forsvarlig utredning og lovlighet*

Utvalget foreslår å videreføre dagens bestemmelse om at kommunedirektøren skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. I tillegg foreslår utvalget å presisere at utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe en avgjørelse. Ved å lovfeste at kommunedirektøren har et selvstendig ansvar for utredningens faktiske og rettslige grunnlag, blir det tydeligere at kommunens administrative leder har et selvstendig ansvar for at disse forholdene er forsvarlig utredet uavhengig av om det er i strid med politikernes virkelighetsoppfatninger eller meninger.

De rammene kommunestyret setter for utredningen, vil likevel kunne sette rammer for hvor langt og grundig utredningen kan gjøres. Hvis kommunestyret har dårlig tid og setter korte tidsfrister for spørsmål som skal utredes, må utredningen bli så forsvarlig som det er mulig innenfor denne tidsrammen.

Utvalget peker på at det uansett er kommunestyret som bestemmer. Kommunestyret vil fortsatt ha instruksjonsrett overfor kommunedirektøren. Samtidig har kommunedirektøren et selvstendig ansvar innenfor de rammene som kommunestyret fastsetter.

Utvalget foreslår å videreføre bestemmelsen som pålegger kommunedirektøren å påse at vedtak fra folkevalgte organer blir iverksatt. I forslaget er det en tilføyelse om at iverksettelsen skal skje *uten ugrunnet opphold*.

For å tydeliggjøre ansvaret og rollen til kommunedirektøren ytterligere, foreslår utvalget å ta inn en bestemmelse om at dersom kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller retts-

lige spørsmål som har sentral betydning for gjennomføringen av vedtaket, skal kommunedirektøren gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte. Dersom for eksempel et benkeforslag blir vedtatt og det senere viser seg at vedtaket var i strid med lovkrav, vil kommunedirektøren måtte informere det folkevalgte organet om dette. Organet vil dermed få anledning til å endre vedtaket. Hvorvidt dette innebærer en plikt eller rett til å utsette iverksettelsen av vedtaket, må avgjøres ut fra en konkret vurdering av vedtakets art, hvilke problemer en utsettelse eventuelt fører med seg, hva slags og hvor alvorlig lovstrid det er snakk om og så videre.

### *Internkontroll*

Utvalget foreslår at kommunedirektørens ansvar for internkontroll ikke lenger skal reguleres av de bestemmelsene som direkte omhandler kommunedirektøren. Utvalget foreslår en helt ny internkontrollbestemmelse, som blir plassert sammen med andre bestemmelser om kommunens egenkontroll. Kommunedirektøren skal fortsatt ha ansvaret for internkontrollen. Se nærmere kapittel 23 om dette.

### *Prinsipielle saker*

Utvalget ønsker at alle prinsipielle saker skal behandles av folkevalgte organer. Dette innebærer at kommunedirektøren heller ikke skal kunne få avgjørelsesmyndighet delegert til seg i (enkelt)saker som har prinsipiell betydning. Adgangen til å delegere myndighet til kommunedirektøren skal således kun gjelde for saker som ikke har prinsipiell betydning.

### *Personalsaker*

Utvalgets prinsipielle utgangspunkt er at kommunestyret har ansvaret for budsjettet og arbeidsgiverpolitikken. Arbeidsgiverpolitikk vil for eksempel kunne omfatte ledelsesfilosofi, bemanningsnormer, valg av antall stillinger innenfor en kategori innenfor vedtatt budsjett og hvilke stillingskategorier eller antall årsverk som skal reduseres ved nedbemanninger. Dette bør kommunestyret fortsatt ha ansvaret for. Et eksempel på dette er hvor mange helsesøstre det skal være i kommunen. Dette er både et politisk og et økonomisk spørsmål som det er naturlig at politikerne tar stilling til.

Samtidig peker utvalget på at det er en fordel om kommunedirektøren har ansvar og myndighet

for de enkelte ansettelsene og de løpende personalsakene. Utvalget foreslår derfor at kommunedirektøren gis et større ansvar for personalsaker i loven slik at det ikke blir nødvendig å delegerer myndigheten til kommunedirektøren. Slik delegering gjøres i stor grad i dag. Utvalget foreslår å lovfeste at kommunedirektøren skal ha det løpende personalansvaret for den enkelte, inkludert ansettelse, oppsigelse, avskjed og tjenstlig reaksjon, hvis ikke annet er fastsatt i lov.

Ved å legge dette ansvaret til kommunedirektøren ved lov, fratras kommunestyrene en kompetanse de har i dag. Etter kommuneloven § 24 er dette en kompetanse som i utgangspunktet ligger hos kommunestyret, men som kan delegeres. Utvalget mener en slik endring vil være godt begrunnet. Blant annet vil det styrke det grunnleggende skillet mellom de folkevalgte og administrasjonen. Siden kommunedirektøren har ansvaret for administrasjonen både faglig og administrativt, er det nærliggende å ha ansvaret for de som er ansatt i administrasjonen, og for at de rette personene med den rette kompetansen blir ansatt. Videre peker utvalget på at det er den som leder administrasjonen som har best forutsetninger for å sikre og videreutvikle en velfungerende administrasjon. Som formelt ansvarlig for alt administrasjonen gjør, er det også nærliggende og en logisk konsekvens at kommunedirektøren får råderett til selv å administrere stillinger, blant annet ansettelser og oppsigelser.

#### Åremål

Dagens kommunelov § 24 inneholder en bestemmelse om åremål. Utvalget foreslår ingen realitetsendringer her.

### 9.4.3 Høringsinstansenes syn

#### *Kommunedirektørens ledelsesansvar*

Utvalgets forslag om å tydeliggjøre kommunedirektørens rolle og oppgaver har bred støtte. Om lag 30 høringsinstanser gir konkret uttrykk for støtte til dette. Ingen høringsinstanser har innvendinger mot forslaget. Begrunnelsene fra høringsinstansene går langs utvalgets linjer. Som et eksempel uttaler *Gildeskål kommune*, *Bodø kommune* og *Fauske kommune* i likelydende høringsuttalelser at de:

støtter forslagene som skal bidra til å klargjøre administrasjonens roller og oppgaver gjennom å presisere ledelsesansvaret, kravene til utred-

ning mv. jfr. § 13-1, 2-4 ledd. Særlig vil vi her vise til hva utvalget skriver under pkt. 8.5 i NOUen: «For å bestemme hva lederen skal gjøre, må det foreligge avgjørelser i kommunestyret som fastsetter instruks, retningslinjer eller pålegg».

#### *Forsvarlig utredning og lovlighet*

Det er få høringsinstanser som konkret kommenterer forslaget om å presisere at utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe en avgjørelse. *Lødingen kommune* uttaler:

Lødingen kommune støtter forslaget om at administrativ leders ansvar for forsvarlig utredning av saker til folkevalgte organer presiseres. Det er bra at administrativ leder får større ansvar for å gjøre folkevalgte organ oppmerksom på særskilte iverksettelsesutfordringer av vedtak.

#### *Unio uttaler:*

Unio støtter lovfesting av rådmannens/kommunaldirektørens selvstendige ansvar for at saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, både faglig, faktisk og rettslig. Dette vil kunne bidra til å unngå at politiske signaler fører til at administrasjonen unnlater å belyse alle sider av en sak.

*Askim kommune* og *Eidsberg kommune* har innvendinger mot å benytte begrepet *faktisk* i presiseringen av hva saksutredningen skal inneholde. Disse mener blant annet at «faktisk» har et annet innhold enn begrepet «fakta/faktum», og at uttrykket kan forvirre mer enn det kan oppklare.

Det er likevel ingen høringsinstanser som går klart imot forslaget fra utvalget.

#### *Prinsipielle saker*

Det er ingen høringsinstanser som konkret kommenterer forslaget om at kommunedirektøren bare skal kunne delegeres myndighet i saker som ikke er av prinsipiell betydning.

#### *Personalsaker*

Når det gjelder det nye forslaget om at kommunedirektøren skal ha det løpende personalansvaret, er det om lag 35 høringsinstanser som konkret uttaler seg positivt. Blant disse er *KS*, *Leikanger kommune*, *Sogn regionråd* og *Buskerud fylkeskom-*

*mune*. Disse høringsinnspillene er sparsommelig begrunnet, men noen viser til at den administrative lederen bør ha klare ansvarsområder. Derfor støttes også forslaget om at kommunedirektøren skal ha et lovfestet ansvar for personalsaker. *Narvik kommune* uttaler at det er et fornuftig forslag.

Det er bare to høringsinstanser som har innvendinger mot forslaget. *KS Telemark* uttaler:

Fylkesstyret mener at spørsmål knyttet til øverste administrative leders personalansvar i kommunen ikke trenger lovfesting slik utvalget foreslår. Det kommunale selvstyret bør overlates til å håndtere fastsetting av de nødvendige fullmakter mellom politikk og administrasjon – for eksempel gjennom avklare delegasjonsreglement.

#### Åremål

Det er ingen høringsinstanser som konkret kommenterer forslaget om å videreføre bestemmelsen om at ledende administrative stillinger kan ansettes på åremål.

#### 9.4.4 Departementets vurdering

##### *Kommunedirektørens ledelsesansvar*

Departementet mener det ikke er behov for å gjøre grunnleggende endringer i bestemmelsen om kommunedirektørens ledelsesansvar. Dette er i tråd med utvalgets forslag, som kun innebærer noen språklige presiseringer. Forslaget fra utvalget har også fått betydelig støtte i høringsrunden, og det er ingen høringsinstanser som har gått imot forslaget.

Departementet viser ellers til utvalgets begrunnelse og foreslår å følge opp forslaget om kommunedirektørens ledelsesansvar.

##### *Forsvarlig utredning og lovlighet*

Det er på det rene at en viktig oppgave for kommunedirektøren er å utarbeide saksframlegg for folkevalgte organer. Det overordnede hensynet bak denne oppgaven er å legge til rette for at de folkevalgte skal kunne fatte sine beslutninger på best mulig grunnlag.

Departementet vil i likhet med utvalget videreføre plikten kommunedirektøren har til å påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Departementet er også enig i forslaget om å presisere at utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.

Utvalget har pekt på at ved å lovfeste at kommunedirektøren har et faglig ansvar for utredningens faktiske og rettslige grunnlag, blir det tydeligere at kommunens administrative leder har et selvstendig ansvar for å framlegge dette uavhengig av om dette er i strid med politikernes virkelighetsoppfatning eller meninger. Departementet slutter seg til dette.

Departementet har registrert en viss bekymring i høringen når det gjelder uttrykket faktisk. *Askim kommune* og *Eidsberg kommune* peker på at uttrykket kan forvirre mer enn det kan forklare. Departementet er ikke enig i dette. I den sammenhengen uttrykket brukes her, synes det rimelig klart at med faktiske opplysninger menes faktaopplysninger.

Hva som ligger i kravet til forsvarlig utredning utover presiseringen som foreslås tatt inn, må i det vesentlige være opp til det folkevalgte organet å vurdere. Departementet kan ikke gi retningslinjer eller andre føringer for en slik vurdering. Hva som er forsvarlig vil blant annet kunne avhenge av sakens karakter, kompleksitet, tid til rådighet for utredningen og så videre. Dette betyr at hvis det folkevalgte organet faktisk realitetsbehandler en sak, må det implisitt legges til grunn at organet vurderte det slik at saken var forsvarlig utredet.

Utvalget foreslår at plikten kommunedirektøren har til å iverksette vedtak videreføres, men slik at det presiseres at iverksettelsen skal skje *uten ugrunnet opphold*. Departementet vil følge opp dette forslaget til presisering.

Utvalget foreslår også at dersom kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige spørsmål som har sentral betydning for gjennomføringen av vedtaket, skal kommunedirektøren gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte. Det kan tenkes ulike grunner til at slike nye opplysninger dukker opp etter at et vedtak er truffet. Departementet mener det er viktig at det folkevalgte organet blir gjort oppmerksom på slike spørsmål, siden det ikke er utenkelig at slike opplysninger vil kunne endre organets vurdering av saken, og dermed vedtaket. Det er viktig å understreke at ikke enhver ny opplysning som kommunedirektøren blir oppmerksom på, utløser denne plikten. Det må være opplysninger som har *sentral betydning* for gjennomføringen av vedtaket.

Utvalget tar ikke klart stilling til om det innebærer en plikt eller rett til å utsette gjennomføringen av vedtaket hvis spørsmål som har sentral betydning for gjennomføringen dukker opp. Departementet er enig med utvalget i at dette må avgjøres ut fra en konkret vurdering av vedtakets

art, hvilke problemer en utsettelse eventuelt medfører, hva slags og hvor alvorlig lovstrid det eventuelt er snakk om og så videre.

#### *Prinsipielle saker*

Utvalget foreslår at kommunestyret kun kan delegere avgjørelsesmyndighet til kommunedirektøren i saker som ikke har prinsipiell betydning. Det er ingen høringsinstanser som konkret kommenterer forslaget. Departementet mener klart at saker av prinsipiell betydning bør behandles av folkevalgte organer. Det er verken ønskelig eller behov for at kommunedirektøren skal kunne få slik myndighet delegert til seg. Når det gjelder nærmere omtale av hvilke saker som har prinsipiell betydning, vises det til punkt 9.5.

#### *Personalsaker*

Departementet slutter seg til utvalgets begrunnelse for å gi kommunedirektøren et lovfestet ansvar for det løpende personalansvaret for den enkelte. Departementet vil særlig trekke fram at forslaget vil styrke det grunnleggende skillet mellom de folkevalgte og administrasjonen. Departementet vil også trekke fram at kommunedirektørens ansvar for administrasjonen tilsier at kommunedirektøren også har ansvaret for de som er ansatt i administrasjonen og for at de rette personene blir ansatt.

Forslaget har fått bred støtte i høringen. Svært få instanser har hatt innvendinger. Departementet har vurdert betydningen av at forslaget formelt fratrar kommunestyret personalansvaret for den enkelte. Selv om forslaget kan sies å gripe inn i det kommunale selvstyret, kan det ikke få avgjørende betydning. Argumentene som taler for forslaget må i denne forbindelsen veie tyngre. Departementet vil på denne bakgrunnen følge opp utvalgets forslag.

#### *Åremål*

Departementet vil videreføre adgangen for kommunestyret til å bestemme at ledende administrative stillinger skal være åremålsstillinger, slik også utvalget har foreslått. Det er hensiktsmessig at det enkelte kommunestyret har en slik mulighet. Forslaget er ikke konkret kommentert i høringen. Det er altså ikke reist innvendinger mot at kommunestyret har denne muligheten.

## 9.5 Delegering

---

### 9.5.1 Gjeldende rett

Den tradisjonelle forståelsen av delegering innebærer å tildele et organ eller en enkeltperson man har organisasjons- og instruksjonsmyndighet over, myndighet til å treffe avgjørelser i nærmere angitte saker.

Det finnes ingen generelle regler om delegering av offentlig myndighet i Norge. De viktigste rettskildene er juridisk teori, som har utviklet en alminnelig delegeringslære, og enkelte høyesterettsavgjørelser. I juridisk teori er det imidlertid noe uenighet om enkelte punkter i denne læren.

Utgangspunktet i den tradisjonelle delegeringslæren er at myndighet kan delegeres fra overordnet til underordnet organ innenfor statsforvaltningen, det vil si regjering, departementer, direktorater mv. Ved delegering av myndighet fra staten til andre organer, blant andre kommuner og interkommunale organer som er egne rettssubjekter, kreves det hjemmel i lov. Dette hjemmelkravet har sin bakgrunn i at staten ikke har noen direkte instruksjonsmyndighet overfor andre organer. Det følger videre av den tradisjonelle delegeringslæren at andre organer enn den sentrale statsforvaltningen bare kan delegere myndighet dersom de har hjemmel i lov. Kommuner må derfor ha hjemmel i lov for å kunne delegere den kompetansen som i lov blir lagt til kommunen. Kommuneloven inneholder på denne bakgrunnen bestemmelser som åpner for delegering av myndighet fra kommunestyret til andre organer i kommunen. Også særlovgivningen inneholder enkelte bestemmelser om delegering av myndighet til interkommunale organer.

Det må etter alt å dømme foreligge en lov-hjemmel både for at kommunestyret skal kunne delegere utøvelse av offentlig myndighet til underordnede organer internt i kommunen, og for at kommunestyret skal kunne delegere slikt til andre rettssubjekter, blant annet ulike interkommunale organer.

Kommuneloven § 6 bestemmer at kommunestyret er kommunens øverste organ og treffer vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegeringsvedtak. Hvorvidt kommunestyret kan delegere konkret myndighet, og i så fall til hvem, følger av kommuneloven eller særlov. Kommuneloven har også enkelte bestemmelser som pålegger en *delegeringssperre*. Hvis loven sier at kommunestyret eller et annet organ *selv* skal gjøre noe, så betyr dette at kommunesty-

ret eller det bestemte organet faktisk må gjøre det selv og ikke kan delegeres til andre.

Selv om det finnes enkelte delegeringssperre i kommuneloven, er det stor adgang for kommunestyret til å delegeres til underordnede folkevalgte organer. Også innenfor administrasjonen har administrasjonssjefen vid adgang til å delegeres til andre ansatte.

Kommunestyret har med visse unntak en videre adgang til å delegeres myndighet til folkevalgte organer enn til enkeltpersoner. Til ordføreren, lederen av faste utvalg, den enkelte kommuneråd og administrasjonssjefen kan det delegeres myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning. Til formannskap, faste utvalg, kommunedelsutvalg og kommunerådet kan det på sin side delegeres myndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov.

I flere bestemmelser i kommuneloven sies det at det kan delegeres myndighet til «å treffe vedtak i enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning», se for eksempel §§ 9 og 23. Etter ordlyden er det noe uklart om «ikke er av prinsipiell betydning» i lovens formulering peker tilbake til både «enkeltsaker» og «typer av saker» eller bare «typer av saker». Etter departementets mening kan man heller ikke ut fra forarbeidene trekke sikre slutninger om hvordan disse bestemmelsene er å forstå. Departementet mener derfor at innholdet i disse bestemmelsene er noe uklare etter gjeldende rett.

Kommunestyret har et vidt spillerom til å vurdere hvilke saker som er av prinsipiell betydning. I Ot.prp. nr. 42 (1991–92) side 277 er det nærmere angitt hvilke momenter som er relevante i denne vurderingen.

Kommuneloven har videre en bestemmelse i § 39 om at kommunestyret skal fastsette reglement for delegering av avgjørelsesmyndighet og for innstillingsrett.

### 9.5.2 Utvalgets forslag

#### *Delegering internt i kommunen*

Utvalget mener at det internt i kommunen bør være vid adgang til å delegeres myndighet. Dette er viktig for at kommunene selv kan finne effektive og lokalt tilpassete arbeidsordninger. En generell innstramming i adgangen til å delegeres myndighet vil være uheldig for kommunene og deres handlingsrom og styringsevne.

Som en hovedregel bør det skilles mellom hvilken myndighet som kan delegeres til kollegi-

ale folkevalgte organer, og hvilken myndighet som kan delegeres til enkeltpersoner, slik som tilfellet er i dag. Utvalget foreslår å videreføre den vide adgangen til å delegeres myndigheten til å treffe avgjørelser til formannskap, utvalg, kommunedelsutvalg og kommunerådet.

Når det gjelder delegering av myndighet til enkeltpersoner (ordføreren, lederen av utvalg, den enkelte kommuneråden og kommunedirektøren), mener utvalget at loven både bør endres og tydeliggjøres. Utvalget mener at enkeltpersoner ikke bør kunne avgjøre enkeltsaker som har prinsipiell betydning. Slike saker bør avgjøres av folkevalgte organer. Utvalget peker på at saker som har prinsipiell betydning reiser skjønsmessige spørsmål som bør være gjenstand for politiske overveielser.

Når det gjelder delegering videre fra et folkevalgt organ som har fått delegert myndighet, til et annet folkevalgt organ, foreslår utvalget å videreføre at kommunestyret kan gi folkevalgte organer myndighet til å gjøre dette med mindre det foreligger en delegeringssperre i lov eller forskrift. Utvalget foreslår heller ingen begrensning i delegeringsadgangen innenfor kommunens administrasjon.

#### *Delegering til andre rettssubjekter*

Utvalget foreslår å lovfeste en generell adgang til å delegeres myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, til andre rettssubjekter. Dette innebærer at kommunestyret som hovedregel kan delegeres all type myndighet, også utøvelse av offentlig myndighet, til andre rettssubjekter, under forutsetning av at saken ikke har prinsipiell betydning.

Utvalget foreslår videre at hvis det er snakk om å treffe vedtak i saker som gjelder oppgaver som er pålagt i lov, kan slik myndighet kun delegeres hvis kommuneloven eller annen lov gir adgang til det. Dette innebærer en viss begrensning i adgangen til å delegeres myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning. På den andre siden kan kommunen der det er hjemmel for det i lov, også delegeres myndighet til å treffe vedtak i saker som har prinsipiell betydning, til andre rettssubjekter.

#### *Hvordan delegeres*

Utvalget foreslår å videreføre bestemmelsen i kommuneloven § 39 nr. 2 om at kommunestyret selv skal fastsette et delegeringsreglement innen 31. desember i året etter at kommunestyret er



konstituert. Utvalget mener for øvrig at det delegerende organet bør nevne konkret hvilken myndighet som blir delegert, ved for eksempel å vise til hvilke lovbestemmelser delegeringen skal omfatte, men vil ikke lovfeste noe krav om dette.

### 9.5.3 Høringsinstansenes syn

Når det gjelder forslaget om delegering internt i kommunen, er det svært få høringsinstanser som kommenterer dette. Det er noen få høringsinstanser som støtter delegeringsforslaget i sin helhet.

Forslaget om delegering til andre rettssubjekter, får derimot større oppmerksomhet i høringen. Om lag 35–40 høringsinstanser gir uttrykk for at lovpålagte oppgaver bør kunne delegeres til andre rettssubjekter, hvis det ikke strider mot lov. Det er svært få som gir konkret støtte til utvalgets forslag, men *Trondheim kommune* sier at delegering til andre rettssubjekter ikke skal gjelde vedtak av prinsipiell betydning.

KS uttaler at de «vil opprettholde gjeldende rett der kommunen kan overlate lovpålagte oppgaver, også av prinsipiell karakter med unntak av myndighetsutøvelse (fatte enkeltvedtak overfor innbyggerne), til et selskap som kommunen enten eier alene eller sammen med andre så langt dette ikke strider mot lov».

*Bodø kommune* uttaler:

Vi vil også peke på at ordlyden i § 5-2, 4. ledd, andre punktum innebærer en innskrenkning av gjeldende rett for kommunen sin adgang til å overlate lovpålagte oppgaver til et annet rettssubjekt. Dette vil innebære en innskrenkning av kommunens frihet til å overlate lovpålagte oppgaver til egne selskaper eller til andre rettssubjekter den driver sammen med andre, enten det er sammen med andre kommuner eller private. En slik innskrenkning innebærer både en begrensning av kommunens frihet og den begrenser muligheten til interkommunalt samarbeid. Bodø kommune støtter ikke dette, og viser til KS' sin uttalelse om at det ikke er behov for en slik innskrenkning og at gjeldende rett bør videreføres, slik at utvalgets hovedformål om å styrke kommunenes selvstyre realiseres på en god måte.

En rekke kommuner har liknende uttalelser. *Nord-Aurdal kommune* kan tjene som et eksempel:

Kommunestyret går mot forslaget i § 5-2, 4. ledd, om delegering til andre rettssubjekt. Dette innebærer en innskrenkning av gjeldende

rett og en inngripen i det kommunale selvstyre og vil begrense kommunenes mulighet til interkommunalt samarbeid.

*Asker kommune* og flere andre kommuner foreslår «at § 5-2 siste ledd siste setning endres, slik at lovpålagte oppgaver kan delegeres til eget rettssubjekt, dersom dette ikke strider mot lov».

Noen høringsinstanser vil begrense delegeringsadgangen til andre rettssubjekter som kommunen selv eier (for eksempel et kommunalt eid AS), mens andre høringsinstanser ønsker at også privateide rettssubjekter skal omfattes av denne delegeringsadgangen. *Regionrådet Nord-Gudbrandsdal* sier i den forbindelse at for å «sikre kommunal fleksibilitet og sjølråderett bør det fortsatt være anledning for kommunene å overlate lovpålagte oppgaver til egne selskaper eller til andre rettssubjekter de driver sammen med andre».

Enkelte høringsinstanser ber departementet presisere om bestemmelsen gjelder alle typer avgjørelser som kommunen treffer, inkludert privatrettslige avgjørelser.

Det er også noen høringsinstanser som trekker fram kommunenes valg av fullmektig til generalforsamlingen i et aksjeselskap. Disse høringsinstansene mener at kommunen bør kunne overlate fullmaktsrepresentasjonen også til noen som er bosatt i en annen kommune, for eksempel en ordfører i en annen kommune.

Knapt noen høringsinstanser har kommentert forslaget om å videreføre kommunestyrets plikt til å vedta et delegeringsreglement, men *Fylkesmannen i Oppland* uttaler:

Fylkesmannen mener at det delegerende organet i delegasjonsreglementet konkret bør si hvilken myndighet som blir delegert, for å sikre seg at kommunestyrets medlemmer i praksis har foretatt en konkret vurdering av hvilke saker de selv skal behandle og hvilke saker som å bli delegert til andre folkevalgte organer eller administrasjonen. Vi viser til at dette var motivene for at Stortinget i 2012 vedtok § 39 nr. 2.

### 9.5.4 Departementets vurdering

#### *Delegering internt i kommunen*

Departementet er enig med utvalget i at det bør være vid adgang til delegering internt i kommunen. Slik utvalget peker på, er det viktig at kom-

munene selv kan finne effektive og lokalt tilpassete arbeidsordninger.

Det bør fortsatt skilles mellom hvilken myndighet som kan delegeres til kollegiale folkevalgte organer, og hvilken myndighet som kan delegeres til enkeltpersoner. Departementet vil derfor videreføre den vide adgangen til å delegere myndigheten til å treffe avgjørelser til formannskap, utvalg, kommunedelsutvalg og kommunerådet.

Også når det gjelder delegering av myndighet til enkeltpersoner (ordføreren, lederen av utvalg, den enkelte kommuneråden og kommunedirektøren), mener departementet som utvalget at loven både bør endres og tydeliggjøres. Enkeltpersoner bør ikke kunne delegeres myndighet til å treffe vedtak i saker som har prinsipiell betydning. Departementet mener det er viktig at prinsipielle saker behandles av folkevalgte organer og at vedtaket i saken treffes der. En slik avgrensning i adgangen til å delegere går ikke utover den kommunale organisasjonsfriheten i særlig grad. Kommunestyret kan fortsatt delegere slik myndighet til formannskap og utvalg. Dette gir kommunestyret en tilstrekkelig grad av organisasjonsfrihet når det vurderer og behandler delegeringsreglementet.

Utvalget foreslår at kommunestyret kan gi folkevalgte organer adgang til å videredelegere myndighet til andre folkevalgte organer med mindre det foreligger en delegeringssperre i lov eller forskrift. Ifølge utvalget er dette en videreføring av gjeldende rett. Departementet kan imidlertid ikke se at en slik delegeringsadgang følger av gjeldende rett. Det er også vanskelig å se at det er behov for en slik regel, eller i hvilke tilfeller den kunne være aktuell. Etter departementets vurdering vil det for utvalgs og formannskapets vedkommende være mest aktuelt å delegere myndighet til et eventuelt arbeidsutvalg. I slike tilfeller vil delegeringsadgangen allerede være regulert, se nærmere forslaget til § 5-6 fjerde ledd om dette når det gjelder utvalg.

Departementet mener videre at når kommunestyret først har lagt myndigheten til et konkret folkevalgt organ, kan det ikke være opp til dette organet å frasi seg denne myndigheten og gi den til et organ det ikke har instruksjons- og omgjøringsmyndighet over, det vil si sideordnete organer. Å endre hvilket organ som skal treffe avgjørelse i saken, bør gjøres av kommunestyret selv. Det samme må gjelde dersom enkeltpersoner har fått delegert myndighet. Hvis for eksempel ordføreren har fått delegert myndighet fra kommunestyret, kan det ikke være opp til ordføreren å videredelegere denne myndigheten til noen andre.

#### *Delegering til andre rettssubjekter*

Utvalget foreslår å lovregulere delegeringsadgangen til rettssubjekter utenfor kommunen. Forslaget innebærer at til disse rettssubjektene kan det bare delegeres myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning.

Departementet slutter seg til dette forslaget. Det er et viktig prinsipielt utgangspunkt at saker som har prinsipiell betydning, avgjøres av folkevalgte organer. Derfor bør det ikke være adgang å delegere beslutningsmyndighet i slike saker for eksempel til kommunedirektøren eller ordføreren, jf. ovenfor. Av samme grunn bør slik myndighet i utgangspunktet ikke kunne delegeres til andre rettssubjekter.

Det er en del høringsinstanser som mener at forslaget vil gå på bekostning av muligheten til interkommunalt samarbeid eller muligheten til å overlate utførelsen av oppgaver til andre rettssubjekter, for eksempel aksjeselskaper. Departementet presiserer at forslaget ikke handler om adgangen til å overlate *utførelsen av oppgaver* til noen utenfor kommunen. Forslaget handler om adgangen til å delegere myndighet til å *treffe vedtak i saker*.

Dette betyr at det fortsatt vil være vid adgang for kommunen til å løse oppgaver gjennom andre rettssubjekter. Departementet har likevel registrert at det for eksempel er bekymring knyttet til kommuners bruk av eiendomsselskaper. Bekymringen synes å knytte seg til om kommunene fortsatt kan legge avgjørelser om fast eiendom til slike selskaper, siden forslaget forbyr delegering av vedtaksmyndighet i saker som har prinsipiell betydning.

Departementet mener forslaget ikke stenger for at kommunene kan forvalte sin faste eiendom i andre rettssubjekter. Et kommunalt eid aksjeselskap som forvalter kommunens faste eiendom, gjør dette på grunnlag av vedtektene for selskapet. Det er i vedtektene at eieren (kommunen) har tatt stilling til hvilken myndighet som skal ligge til selskapet. Vedtak som selskapet treffer på grunnlag av disse vedtektene, er etter departementets vurdering ikke vedtak som treffes på grunnlag av delegert myndighet. Det betyr at disse vedtakene ikke omfattes av denne delegeringsbestemmelsen.

Videre foreslår utvalget at myndighet til å treffe vedtak i saker som gjelder lovpålagte oppgaver, bare kan delegeres til andre rettssubjekter hvis kommuneloven eller annen lov gir adgang til det. Dette innebærer ifølge utvalget en viss begrensning i adgangen til å delegere myndighet

til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning. På den andre siden kan kommunen der det er hjemmel for det i lov, også delegerer myndighet til å treffe vedtak i saker som har prinsipiell betydning, til andre rettssubjekter.

Departementet vil også her understreke at forslaget ikke regulerer hvilke oppgaver man kan overlate til andre å utføre. Forslaget påvirker altså ikke kommunenes adgang til å sette drift av sykehjem på anbud eller å organisere brannvesenet som et interkommunalt selskap, for å nevne to eksempler.

Forslaget handler om myndighet til å treffe vedtak i saker som gjelder lovpålagte oppgaver. En rekke høringsinstanser går imot forslaget. Slik departementet leser disse høringsuttalelsene, er det ingen som går imot lovfesting av regler på dette området. Motstanden synes å knytte seg mot den delen av forslaget som handler om at delegeringsmyndigheten kun gjelder «hvis denne loven eller en annen lov gir adgang til det». Høringsinstansene mener at delegeringsmyndigheten bør gjelde «så langt dette ikke strider mot lov» eller liknende formuleringer.

Departementet er usikker på om det egentlig er noen realitetsforskjell mellom utvalgets forslag og høringsinstansenes syn og forslag. Uenigheten synes å gå på om det (mer eller mindre) eksplisitt må framgå av lov at den aktuelle delegeringen er lovlig, slik utvalgets forslag kan leses som. Eller om det er tilstrekkelig at det å delegerer myndigheten ikke er (mer eller mindre) eksplisitt forbudt, slik høringsinstansene tar til orde for. I hvilken grad det er en realitetsforskjell her, trenger departementet ikke å ta stilling til.

Det bør være en egen bestemmelse som regulerer delegeringsadgangen i saker som gjelder lovpålagte oppgaver. I den bestemmelsen bør det være åpning for at også saker av prinsipiell betydning kan delegeres til andre rettssubjekter. Departementet forstår det slik at både utvalget og høringsinstansene er enige om dette, noe også departementet kan slutte seg til.

Departementet går ikke videre med utvalgets forslag om at delegeringsadgangen bare kan benyttes «hvis denne loven eller annen lov gir adgang til det». Formuleringen kan skape inntrykk av at det (mer eller mindre) eksplisitt må framgå av lov at det er åpnet for delegering. Departementet mener at også høringsinstansenes forslag er egnet til å skape tvil om kravet til hjemmelsgrunnlaget.

Departementet vil derfor foreslå å lovfeste en annen formulering, som sier at delegeringsadgangen bare kan benyttes «så langt lovgivningen

åpner for det». Om det er adgang til delegering i en gitt sak, vil måtte bero på en tolkning av det aktuelle hjemmelsgrunnlaget. Dette er ikke prinsipielt annerledes enn utvalgets formulering eller høringsinstansenes formulering. Også i de tilfellene ville man måtte tolke hjemmelsgrunnlaget. Departementets forslag til lovtokst tar sikte på å få fram at det aktuelle hjemmelsgrunnlaget ikke nødvendigvis trenger å være eksplisitt. Etter forslaget må man altså foreta en lovtolkning av hjemmelsgrunnlaget basert på alminnelige rettskildesprinsipper. Resultatet av en slik lovtolkning vil være avgjørende for om vilkåret «så langt lovgivningen åpner for det» er oppfylt.

Departementet mener at denne formuleringen gir et mer riktig utgangspunkt for tolkningen av det aktuelle hjemmelsgrunnlaget.

#### *Hvordan delegerer*

Departementet foreslår å videreføre kommunestyrets plikt til å fastsette reglement for delegering og innstilling. Det bør fortsatt i stor grad være opp til kommunene selv å bestemme innenfor lovens rammer hvordan de fastsetter reglementet og den nærmere innretningen av det. Departementet slutter seg ellers til utvalgets oppfatning om at kommunestyret konkret bør nevne hvilken myndighet som blir delegert, men vil som utvalget ikke lovfeste noe krav om dette.

## **9.6 Disposisjoner foretatt uten fullmakt eller myndighet**

### **9.6.1 Gjeldende rett**

#### *9.6.1.1 Innledning*

Dersom noen i kommunen fatter et vedtak, inngår en avtale eller foretar en annen disposisjon uten å ha nødvendig fullmakt eller myndighet (personell kompetanse) til dette, oppstår spørsmålet om hvilke konsekvenser det skal ha. Skal disposisjonen bli bindende for kommunen til tross for at fullmakt eller myndighet mangler? Eller må en privat medkontrahent akseptere at slike disposisjoner blir bindende? Hovedregelen og utgangspunktet etter gjeldende rett er at kommunen ikke er bundet av disposisjonene. Men i visse situasjoner vil det likevel kunne være motsatt. For at kommunen skal bli bundet, må det være et rettslig grunnlag eller regelverk som gjør at kommunen blir bundet.

Reglene om hva som skjer hvis noen går utover sin myndighet eller fullmakt i en kom-

mune, vil være ulike avhengig av om det dreier seg om privatrettslige disposisjoner eller offentlig myndighetsutøvelse. Privatrettslige disposisjoner er handlinger som er av en slik art at også en privat part kunne gjort dem. Hvis kommunen for eksempel kjøper en bil, må både kommunen og selgeren forholde seg til de samme, ordinære regler for privat bilkjøp. Andre eksempler på privatrettslige disposisjoner kan være opptak av lån, avgivelse av garantier, kjøp og salg av fast eiendom, kjøp av fond eller aksjer, inngåelse av personalavtaler, entreprisekontrakter, investeringer i forretningsvirksomhet, mer alminnelige innkjøp, og så videre. Ved privatrettslige disposisjoner er regler om fullmakt, representasjon og legitimasjon sentralt. Ved offentlig myndighetsutøvelse vil den forvaltningsrettslige ugyldighetslæren være aktuell. Offentligrettslig myndighetsutøvelse behandles i et eget punkt til slutt.

#### 9.6.1.2 *Kort om kommunelovens bestemmelser om hvem som kan treffe beslutninger for kommunen*

Det er nær sammenheng mellom reglene om hvem som bestemmer hva og reglene om konsekvensene av om noen går ut over sin myndighet.

Etter kommuneloven § 6 ligger all beslutningsmyndighet i en kommune i utgangspunktet hos kommunestyret. Skal andre organer eller personer ha beslutningsmyndighet, må dette ha grunnlag i lov eller i delegering. Samtidig bygger loven på en relativt vid adgang til å delegerer myndighet til andre kommunale organer. Reglene om delegering er nærmere beskrevet foran i punkt 9.5.

Kommuneloven har også enkelte bestemmelser som direkte gir fullmakt eller myndighet til andre enn kommunestyret. Det vises for eksempel til § 9 om ordførerens myndighet og § 23 om administrasjonssjefens oppgaver og rolle. Videre gir for eksempel budsjettforskriften § 9 og § 2 fullmakt til administrasjonssjefen til å disponere innenfor budsjettvedtak. I slike bestemmelser er det gjerne også trukket opp grenser og rammer for hvor langt myndigheten eller fullmakten rekker. For eksempel står det i § 9 nr. 3 annet punktum at ordføreren er «rettslig representant for kommunen og fylkeskommunen og underskriver på dennes vegne i alle tilfeller hvor myndigheten ikke er tildelt andre». Av forarbeidene (NOU 1990: 13 side 352 og Ot.prp. nr. 42 (1991–92) side 267) følger det at denne bestemmelsen verken gir ordføreren myndighet til å treffe beslutninger på vegne av kommunen eller regulerer spørsmålet om binding via legitimasjon.

#### 9.6.1.3 *Kort om fullmakt i avtaleretten*

I avtaleretten er det regler om hvem som kan opptre på vegne av andre. Når kommunen inngår avtaler med grunnlag i forvaltningens private autonomi, altså som enhver annen avtalepart, vil avtaleloven og ulovfestede avtalerettslige regler komme til anvendelse. Dette følger av avtaleloven § 41, som fastslår at bestemmelsene i avtaleloven gjelder på formuerettens område, og av Bremangerdommen (HR-2016-476-A) som sier at dette gjelder også for kommuner. Klargjørende omtale av dette finnes også i to artikler av Markus Hoel Lie i Lov og Rett 09/2016 *Gyldig avtale på tross av personelle kompetansebrudd i kommunen – en analyse av HR-2016-476-A og av forslagene til regulering av personelle kompetansebrudd i forslaget til ny kommunelov i NOU 2016: 4* og i Tidsskrift for rettsvitenskap 05/2017 *Kombinasjonsfullmakt – en komparativ analyse av fullmakt på ulovfestet grunnlag*. Se nærmere omtale av både dom og artikler nedenfor.

Avtaleloven kapittel 2 har regler om fullmakt. Her skal kun kort nevnes reglene om stillingsfullmakt (§ 10 andre ledd) som innebærer at en person har fullmakt i kraft av sin stilling. Det vil si at det ligger til stillingen å foreta visse disposisjoner som binder virksomheten. Forutsetningen for stillingsfullmakt er blant annet at det følger av lov eller sedvane at det ligger til stillingen en adgang til å disponere på vegne av arbeidsgiver. For at sedvane skal foreligge må det være en relativt utbredt praksis. Dette vil som oftest være mest aktuelt for disposisjoner som foretas regelmessig og som har et mindre økonomisk omfang. Det vil dermed som regel være når ansatte nedover i kommunehierarkiet foretar disposisjoner, som ofte forekommer og som økonomisk sett har mindre omfang, at kommunen kan bli bundet på dette grunnlaget, jf. Markus Hoel Lie, *Kommunalrettslig representasjon, binding og erstatning*, (Oslo 2011) side 73 følgende.

I tillegg kommer ulovfestede regler framkommet og omtalt i litteratur og rettspraksis. Slike regler om binding uten ordinær fullmakt eller myndighet, gjerne omtalt som kombinasjonsfullmakt, omtales nærmere nedenfor.

#### 9.6.1.4 *Konsekvenser av å gå utover fullmakt eller myndighet*

Konsekvensene av at noen på vegne av en kommune har gått utover sin fullmakt eller myndighet er i begrenset grad regulert i lovgivningen.

Kommuneloven har ingen generelle regler som direkte regulerer hvorvidt og i hvilken grad en kommune blir bundet dersom noen går utover sin myndighet eller fullmakt. Hvilke konsekvenser det skal ha om noen i en kommune går utover sin fullmakt eller myndighet må løses med utgangspunkt i andre rettsregler enn de som følger av kommuneloven, som avtalerettslige regler.

For kommunale foretak har imidlertid kommuneloven en særregel (§ 74) som regulerer overskridelse av representasjonsretten (fullmakt eller myndighet):

Har noen som representerer foretaket utad, ved handling på vegne av foretaket overskredet sin myndighet, er handlingen ikke bindende for kommunen eller fylkeskommunen hvis medkontrahenten innså eller burde innsett at myndigheten ble overskredet, og det derfor ville stride mot redelighet å gjøre disposisjonen gjeldende.

Bestemmelsen er bygget opp på tilsvarende måte som aksjeloven og innebærer at daglig leder kan være legitimert til å fatte beslutninger som ligger innenfor det daglig leder normalt kan fatte beslutninger om etter loven (§ 71 nr. 1), selv om det skulle foreligge omstendigheter som gjør at han egentlig ikke har beslutningskompetanse (for eksempel instruks fra styret).

I tillegg til kommuneloven, som altså har begrenset regulering av dette, er avtaleloven og avtaleretten generelt, aktuelle rettskilder ved vurdering av rettslige konsekvenser av privatrettslige disposisjoner dersom noen foretar handlinger på vegne av kommunen uten å ha fullmakt eller myndighet. Hovedregelen er, som nevnt foran, at for at kommunen skal bli bundet må den som handler på vegne av kommunen ha fullmakt eller myndighet til den aktuelle disposisjonen. Foreligger ikke slik fullmakt eller myndighet er utgangspunktet at kommunen ikke blir bundet. Likevel finnes det noen rettslige grunnlag som gjør at kommunen likevel vil kunne bli bundet. Både avtaleloven kapittel 2 og ulovfestete avtalerettslige regler kan komme til anvendelse.

Avtaleloven kapittel 2 har bestemmelser både om fullmakt og om binding dersom noen går ut over den fullmakt vedkommende har fått. I § 10 første ledd står hovedregelen om at dersom en fullmektig handler innenfor fullmakten, blir dette bindende for fullmaktsgiver. Denne bestemmelsen sammenholdt med § 11 andre ledd regulerer situasjonen hvis fullmektigen går ut over det vedkommende faktisk har fullmakt til. Hvis fullmak-

ten eller fullmaktsgrunnlaget (eller legitimasjonen) åpner for slik disposisjon, selv om den reelle myndigheten fullmektigen har fått er snevrere, vil disposisjonen kunne bli bindende dersom medkontrahenten er i aktsom god tro (det vil si at vedkommende ikke forsto eller burde forstått at tilstrekkelig fullmakt ikke forelå). Det grunnlaget som må foreligge (som kan omtales både som fullmakten, fullmaktsgrunnlaget, legitimasjonen eller legitimasjonsgrunnlaget), må altså være noe som kan gi medkontrahenten rimelig grunn til å oppfatte situasjonen slik at fullmektigen eller representanten hadde rett til å inngå den aktuelle avtalen på vegne av fullmaktsgiver. Dersom et slikt grunnlag foreligger og vedkommende var i aktsom god tro, vil vedkommende i så fall være legitimert utad i større utstrekning enn det underliggende fullmaktsforholdet tilsier. Dette vil for eksempel være tilfelle dersom det foreligger et fullmaktsdokument som åpner for en konkret handel, uten at det angis noen beløpsgrense. Dersom fullmektigen likevel har en slik beløpsgrense for sin myndighet, men medkontrahenten ikke har grunn til å vite om denne, vil fullmektigen være legitimert og handelen vil kunne bli bindende selv om beløpsgrensen er brutt. Tilsvarende vil stillingen, jf. avtalelovens regler om stillingsfullmakt, kunne være et slikt grunnlag. Dersom grensene for stillingens myndighet er definert i loven, vil det likevel ikke være grunnlag for legitimasjon. For eksempel vil en administrasjonssjef ikke kunne være legitimert til å treffe avgjørelser av prinsipiell betydning, da det følger av kommuneloven § 23 nr. 4 at hun eller han ikke har myndighet til å treffe vedtak av prinsipiell betydning. Dersom loven inneholder en delegeringssperre, vil heller ikke en ansatt eller annen kunne være legitimert for en disposisjon som delegeringssperren står i veien for. De nærmere grenser for reglene og anvendelse av disse på en kommune er nærmere behandlet i Bremangerdommen som omtales grundig nedenfor.

I tillegg til avtaleloven finnes det ulovfestete avtalerettslige regler om toleranse- eller kombinasjonsfullmakt, jf. juridisk teori og rettspraksis. I begrepet toleransefullmakt ligger det at dersom en fullmaktsgiver er passiv overfor de disposisjonene som for eksempel en fullmektig gjør på vegne av seg, må man i visse tilfeller legge til grunn at disposisjonen blir bindende. Ved passiviteten utvises en toleranse for at dette er greit. Kombinasjonsfullmakt vil si at selv om det ikke foreligger en konkret fullmakt som dekker det aktuelle tilfellet, så foreligger det i visse tilfeller likevel grunner til å la fullmaktsvirkninger inn-

treffe. Dette vil være hvis en tredjemann har hatt grunn til å regne med en viss fullmakt og den påståtte fullmaktsgiver må sies å ha medvirket til å skape slike berettigete forventninger hos tredjemann.

Bremangerdommen (HR-2016-476-A) er den nyeste og mest sentrale dommen på dette feltet. Den er klargjørende for innholdet i disse avtalerettslige reglene generelt og for anvendelsen av disse på en kommune.

Administrasjonssjefen i Bremanger kommune hadde inngått avtaler med Fokus Bank ASA (nå Danske Bank A/S) om finansielle instrumenter i strid med kommunens finansreglement. Avtalene påførte kommunen en betydelig finansiell risiko. Tingretten og lagmannsretten kom til at kommunen ikke var bundet fordi administrasjonssjefen ikke hadde fullmakt til å inngå disse avtalene og heller ikke ble ansett å være legitimert. Kommunen ble heller ikke ansett å være bundet ved passivitet eller ved å være erstatningsansvarlig. Høyesterett kom i motsetning til de tidligere instansene til at avtalene var bindende for kommunen, og frifant banken. Som de andre instansene mente Høyesterett at det ikke forelå legitimerende omstendigheter som tilsa at kommunen ble bundet. Høyesterett mente imidlertid at kommunens passivitet gjennom lengre tid etter at det var klarlagt at finansreglementet var overtrådt, medførte at ugyldighetsinnsigelsen var framsatt for sent.

Høyesteretts vurdering av spørsmålet om legitimasjon tydeliggjør rettsreglene på dette området. Høyesterett sier først uttrykkelig at også kommuner er omfattet av avtaleloven når de inngår avtaler på formuerettens område, jf. avtaleloven § 41. På bakgrunn av dette vurderer Høyesterett først om administrasjonssjefen kunne binde kommunen i denne saken på bakgrunn av reglene om stillingsfullmakt i avtaleloven § 10 andre ledd. Høyesterett kom til at det i denne saken ikke var påvist noen sedvane for at administrasjonssjefen kan binde kommunen utover det som følger av kommunelovens regler (som åpner for binding gjennom delegeringsvedtak eller konkrete materielle regler om myndighet). Høyesterett drøfter deretter den konkrete delegeringen, det vil si kommunens delegeringsreglement og finansreglement, og finner at disse ikke ga administrasjonssjefen fullmakt til den aktuelle disposisjonen. Deretter vurderes om administrasjonssjefen likevel var legitimert på ulovfestet grunnlag ved at det forelå en toleranse- eller kombinasjonsfullmakt. Høyesterett viser til tidligere rettspraksis og litteratur og legger til grunn at de ulovfestete reglene om toleranse- eller kombinasjonsfullmakt gjelder

for kommuner. Videre fastslås at forutsetningen for at slik fullmakt skal foreligge, er at de legitimerende omstendighetene må være skapt ved handlinger eller unnløtelser fra kommunestyret og at de må være etablert før avtaleinngåelsen. Etter en konkret vurdering kommer Høyesterett til at kommunestyret i denne saken ikke har utstyrt administrasjonssjefen med legitimerende omstendigheter som tilsier at kommunen av den grunn kan bli bundet. Bremanger kommune er således, etter en konkret vurdering, ikke bundet av disposisjonen i saken på grunn av legitimasjon (eller binding til tross for manglende fullmakt eller myndighet).

Bremanger kommune blir imidlertid likevel bundet i saken. Dette fordi Høyesterett kommer til at kommunen har gjort ugyldighetsinnsigelse gjeldende for sent til at avtalene nå kan anses ugyldige. Kommunen blir således bundet med grunnlag i passivitet.

Bremangerdommen sier således at avtalerettslige regler gjelder for kommuner og at både stillingsfullmakt og såkalt toleranse- eller kombinasjonsfullmakt også gjelder. De alminnelige avtalerettslige grensene for å bli bundet når noen går ut over sin fullmakt eller myndighet gjelder også for kommuner. Disse må, som Høyesterett også gjorde, anvendes sammen med relevante kommunalrettslige regler. Det vises i denne sammenheng også til artikkelen av Markus Hoel Lie i Lov og Rett 09/2016 *Gyldig avtale på tross av personelle kompetansebrudd i kommunen – en analyse av HR-2016-476-A og av forslagene til regulering av personelle kompetansebrudd i forslaget til ny kommunelov i NOU 2016: 4* hvor Bremangerdommen analyseres. Hoel Lie fastslår her at dommen innebærer slike rettsavklaringer om avtalerettens anvendelse på kommuner. I tillegg inneholder den generelle avklaringer om toleranse- og kombinasjonsfullmakter. Dette framkommer også i Markus Hoel Lies artikkel i Tidsskrift for rettsvitenskap 05/2017 *Kombinasjonsfullmakt – en komparativ analyse av fullmakt på ulovfestet grunnlag*. Av sistnevnte artikkel framkommer dog også at det kan være noe usikkerhet knyttet til de nærmere prejudikatsvirkninger av dommen, og det antydes at det muligens vil være en noe høyere terskel for å si at kombinasjonsfullmakt foreligger dersom en kommune, eller en offentlig instans, er involvert enn ved disposisjoner mellom private parter.

Etter Bremangerdommen synes det imidlertid uansett å være klart at avtalerettslige regler kommer til anvendelse på privatrettslige disposisjoner kommunen utfører. En kommune vil kunne bli bundet på grunnlag av disse, selv om noen går

utover sin fullmakt eller myndighet. De ulovfestede reglene om kombinasjonsfullmakt eller toleransefullmakt vil kunne komme til anvendelse også for kommuner. I tillegg kan en kommune som ikke er bundet etter slike regler, bli ansvarlig på bakgrunn av passivitet fordi innsigelser er framsatt for sent, slik som i Bremangerdommen. Ordinære erstatningsrettslige regler vil dessuten kunne tilsi at en kommune har et erstatningsrettslig ansvar.

#### 9.6.1.5 Utøvelse av offentlig myndighet

Når kommunen utøver offentlig myndighet, kan det oppstå spørsmål om kommunen blir bundet dersom noen går utover sin fullmakt eller myndighet. Dette reiser spørsmål om et vedtak er gyldig til tross for at det er fattet av noen som ikke hadde rettslig kompetanse til å fatte det.

Ved utøvelse av offentlig myndighet, for eksempel byggetillatelse, tvangsvedtak i medhold av barnevernloven, eller liknende, reguleres spørsmålet om ugyldighet av den forvaltningsrettslige ugyldighetslæren. Den forvaltningsrettslige ugyldighetslæren er dels ulovfestet, dels regulert i forvaltningsloven. Feil ved innholdet i et vedtak vil som oftest medføre ugyldighet, mens feil ved måten vedtaket har blitt fattet på (tilblivesmangler), som oftest kun medfører ugyldighet dersom feilen kan ha virket inn på vedtakets innhold. For saksbehandlingsfeil (det vil si brudd på saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven) er dette direkte sagt i forvaltningslovens § 41. Brudd på disse saksbehandlingsreglene vil normalt ikke føre til ugyldighet med mindre det foreligger en rimelig mulighet for at feilen kan ha virket inn på avgjørelsens innhold. I tillegg kommer ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper om ugyldighet.

En feil som består av at noen har fattet et vedtak uten å ha myndighet eller fullmakt til å fatte et slikt vedtak, omtales som en personell kompetansemangel. Som det framgår nærmere av utvalgets utredning er det usikkert om den forvaltningsrettslige ugyldighetslæren kommer til anvendelse ved personelle kompetansemangler. Departementet går ikke nærmere inn på dette her.

### 9.6.2 Utvalgets forslag

#### 9.6.2.1 Bør konsekvenser av manglende fullmakt eller myndighet lovfestes?

Utvalget drøfter om det bør reguleres i kommuneloven hvorvidt en kommune blir bundet av dispo-

sisjoner som noen gjør på vegne av kommunen uten å ha fullmakt eller myndighet til dette.

Når det gjelder privatrettslige disposisjoner, konkluderer utvalget med at konsekvensene av at noen i kommunen har handlet uten eller i strid med fullmakt, bør lovreguleres. Utvalget viser til at gjeldende rett er uklar, og mener dette er uheldig og lite forutberegnelig for alle involverte parter. Videre vises det til at problemstillingen er aktuell i praksis, at spørsmålet har en prinsipiell side og at spørsmålet allerede er regulert for kommunale foretak i kommuneloven. Som et argument mot regulering viser utvalget til at det er vanskelig å finne den rette reguleringen fordi det foreligger gode momenter for ulike typer regulering og fordi det her er vanskelig å lage treffsikre og gode regler. Utvalget mener at dette ikke kan begrunne å la være å lage regler på et område der det er behov for avklaring og forutberegnelighet. Utvalget mener videre at kommuneloven er det best egnede sted for slik regulering. Utvalget fremmer imidlertid ikke et konkret forslag, men framsetter tre ulike alternative reguleringsmåter for å løse dette på.

For offentlig myndighetsutøvelse mener utvalget at det ikke bør lovfestes noe i kommuneloven. Eventuell regulering av dette bør heller være i forvaltningsloven. Et mindretall (ett medlem) mener imidlertid at det bør lovreguleres noe om også dette i kommuneloven.

En løsning der det ikke lovfestes noe om hvorvidt kommunen blir bundet, men at det i kommuneloven heller fastsettes klarere kompetanseregler, altså regler om hvem i kommunen som har kompetanse (myndighet / fullmakt) til å foreta en disposisjon, avviser utvalget. Dette er begrunnet kort med en henvisning til at dette vil redusere det kommunale selvstyret og det grunnleggende prinsippet i kommuneloven om at all makt skal ligge hos kommunestyret.

#### 9.6.2.2 Privatrettslige disposisjoner

Utvalget mener altså at det bør lovfestes noe om konsekvenser av privatrettslige disposisjoner som er foretatt uten fullmakt eller myndighet, men utvalget fremmer ikke et konkret forslag. Utvalget har gått gjennom ulike hensyn som er sentrale i vurderingen av om og hvordan dette eventuelt skal reguleres. Videre er det skissert tre alternative forslag til hvordan dette kan reguleres. Utvalget viser for øvrig til at det vil være behov for at departementet jobber videre med problemstillingen og de tre alternativene etter å ha fått høringsinnspill. De praktiske behovene for regule-

ring og de rettslige utfordringene ved regulering bør da vurderes nærmere.

#### *Grunnleggende hensyn*

Ved vurderingen av om det bør lovreguleres noe og hvordan dette i så fall skal gjøres, går utvalget gjennom ulike sentrale hensyn. Det setter opp følgende hovedhensyn:

1. Beskytte kommunen og fellesskapets interesser. Det representantene for fellesskapet har bestemt for kommunen, skal faktisk følges opp og gjennomføres uten at en enkelt ansatt eller folkevalgt på egen hånd kan forplikte kommunen til noe annet.
2. Sikre folkevalgt styring i kommunen. Det er de folkevalgte som skal ta beslutninger eller delegerer til andre å ta beslutninger.
3. Beskytte private parter. Private parter som inngår en avtale med noen i kommunen, eller som er part i et vedtak fattet av noen i kommunen, bør kunne stole på at denne personen har myndighet til å gjøre det.
4. Hensyn til omsetningslivets tarv. Både kommunen og andre aktører i markedet skal vite, og kunne innrette seg etter, at kommunen er som andre aktører i markedet. Det må også kunne være mulig å inngå avtaler hurtig og effektivt uten omfattende undersøkelser av fullmaktsforhold.

#### *Alternativ 1: Ingen legitimasjonsvirkning*

Alternativ 1 er å lovfeste en regel om at kommunen ikke blir bundet av en privatrettslig disposisjon uten at den er foretatt eller godkjent av det organet eller den personen som har kompetanse til å foreta disposisjonen.

Her skal det altså ikke være noen legitimasjonsvirkning ved disposisjoner foretatt med ingen eller mangelfull fullmakt eller myndighet. Det betyr at selv om en representant for kommunen kan framstå som om vedkommende har fullmakt eller myndighet til å gjøre en privatrettslig disposisjon overfor en medkontrahent, skal kommunen ikke bli bundet dersom vedkommende går utover sin fullmakt eller myndighet. Dette vil i utgangspunktet gjelde uavhengig av årsak til at vedkommende gjorde det, og uavhengig av innhold og omfang av den aktuelle disposisjonen. Det understrekes at forutsetningen for at en kommune skal bli bundet av en privatrettslig disposisjon er at denne er foretatt eller godkjent av det organet eller den personen som har kompetanse til å foreta disposisjonen. Det får ingen retts-

virkning om en ansatt eller folkevalgt i kommunen handler uten å ha myndighet eller fullmakt.

I dette alternativet legger utvalget avgjørende vekt på hensynet til kommunen, kommunal styring og fellesskapets interesser.

#### *Alternativ 2: Legitimasjon kun for avtaler om dagligdagse forhold*

Alternativ 2 tar utgangspunkt i det samme forslaget som alternativ 1, nemlig at kommunen ikke blir bundet om noen handler uten eller i strid med fullmakt eller myndighet. I tillegg inneholder dette alternativet en klar åpning for at kommunen likevel kan bli bundet av avtaler om dagligdagse forhold, som innkjøp til daglig drift av kommunens kjerneoppgaver. Forutsetningen for at kommunene kan bli bundet ved slike disposisjoner er, slik utvalget beskriver det, at «beslutningstaker framstod som legitimert og medkontrahenten hverken innså eller burde innsett at kompetansen ble overskredet».

Dagligdagse forhold vil typisk være innkjøp til daglig drift av kommunens kjerneoppgaver. Her blir det en utfordring å avgrense hva som skal være dagligdagse forhold. Utvalget sier at dette kan enten gjøres ved å bruke begrepet i loven og tolke det konkret i forhold til den enkelte kommune og situasjon. Eller man kan knytte dette til budsjettet og si at hvis kommunedirektøren har handlet innenfor vedtatt budsjett og kontraktssummen ikke overstiger et visst beløp (som 500.000 eller 50.000), blir kommunen likevel bundet, med mindre det vil stride mot redelighet og god tro å gjøre disposisjonen gjeldende.

Begrunnelsen for alternativ 2 er å balansere de to hovedhensynene – dels hensynet til å beskytte kommunen og til klarhet og dels hensynet til den private parten som innretter seg etter disposisjoner som er foretatt.

#### *Alternativ 3: Legitimasjonsvirkning*

I alternativ 3 kan kommunen bli bundet selv om en representant har gått utover den fullmakt eller myndighet vedkommende hadde. Forutsetningen er, slik utvalget beskriver det, at «beslutningstaker framstod som legitimert og medkontrahenten hverken innså eller burde innsett at kompetansen var overskredet»

Kravet om legitimasjon kan oppfylles på flere måter. Utgangspunktet kan være at representanten framviser et dokument som framstår som om det viser vedkommende myndighet (delegering, fullmakt eller liknende), eller det kan foreligge



stillingsfullmakt, det vil si at representanten har en stilling eller et verv som i alminnelighet er tillagt myndighet til å inngå den avtalen det er snakk om. I forlengelse av dette kan legitimasjon oppstå gjennom såkalt toleransefullmakt og kombinasjonsfullmakt. En regulering etter dette alternativet bør stille strenge krav til legitimasjonen. Dette fordi kommunens oppbygging og særegne forhold tilsier det. Blant annet vises det her til at systemet bygger på at saker som har prinsipiell betydning, skal avgjøres av kommunestyret eller annet folkevalgt organ.

Kravet om at kommunens medkontrahent må ha vært i aktsom god tro innebærer at medkontrahenten ikke visste at representanten fra kommunen manglet myndighet eller fullmakt til å inngå slik avtale, og at han heller ikke burde ha visst dette. Kravene til aktsom god tro må ved en slik regel være strenge.

Dette alternativet er begrunnet i hensynet til den praktiske gjennomføringen av beslutninger og disposisjoner i en kommune. For utenforstående er det ofte vanskelig å få oversikt over kommunens administrative delegeringsvedtak, siden de ofte er konkrete og formløse. Også i kommuner er det behov for at avtaler og andre disposisjoner avtales og gjennomføres raskt og effektivt. I dette alternativet er det derfor lagt vekt på en deling av risikoen mellom kommunen og den private part for disposisjoner som er inngått uten nødvendig fullmakt eller myndighet. Det er her også vist til at tilsvarende regler finnes for kommunale foretak og at det fungerer bra.

#### 9.6.2.3 Utøvelse av offentlig myndighet

Utvalget har også vurdert om det bør innføres noen regler om hva som skal skje dersom noen går utover sin myndighet når det gjelder utøvelsen av offentlig myndighet. Det vil i praksis si at noen fatter et vedtak i en type sak der de ikke var rett person eller rett organ til å fatte et slikt vedtak, eller at noen fatter et vedtak med et innhold som går utover det de har myndighet til.

Utvalgets flertall (alle bortsett fra én) mener at det ikke bør innføres noen særlig regel om dette i kommuneloven. Selv om det er en del usikkerhet om hvordan gjeldende rett skal forstås også her, så er dette noe som heller bør utredes og eventuelt reguleres i forvaltningsloven. Konsekvensene av at noen har utøvd offentlig myndighet ved å fatte et vedtak uten å ha myndighet til å fatte et slikt vedtak, bør følge de alminnelige forvaltningsrettslige prinsippene. Reglene om dette bør være like for all offentlig virksomhet. Det er ingen

grunn til at det skulle være særskilte regler for kommunene om dette.

Et mindretall i utvalget (ett medlem) mener imidlertid at det bør lovreguleres noe om offentlig myndighetsutøvelse i kommuneloven. Etter mindretallets oppfatning bør lovgivningen ta høyde for og regulere rettsvirkningen av regelbrudd. Ettersom kommuneloven gir en rekke regler om personell kompetanse, bør virkningen av brudd på disse reglene lovfestes i kommuneloven. Vilkårene for at personell kompetansesvikt skal lede til ugyldighet, er heller ikke helt avklart. Av hensynet til forutsigbarhet bør dette avklares i kommuneloven.

### 9.6.3 Høringsinstansenes syn

#### 9.6.3.1 Privatrettslige disposisjoner

Om lag 30 høringsinstanser har uttalt seg om dette forslaget. Et flertall av disse, støtter forslaget om en lovregulering av spørsmålet (om lag 25). Mange av disse sier imidlertid ikke noe om hvilket alternativ de foretrekker. Noen støtter alternativ 1, og noen støtter alternativ 3. Svært få støtter alternativ 2. Under fem høringsinstanser uttrykker direkte at de er imot at spørsmålet i det hele tatt blir lovregulert.

*Advokatforeningen* mener det er fornuftig å regulere legitimasjonsvirkninger av privatrettslige disposisjoner og støtter alternativ 3. Advokatforeningen mener alternativ 1 er uheldig, alternativ 2 går for kort, men at alternativ 3 balanserer hensynet til den private parten mot det offentliges interesser. Den viser også til at en slik regel vil bygge på den alminnelige avtaleretten.

*Finans Norge* (hovedorganisasjonen for finansnæringen i Norge) mener det er viktig med en avklaring av denne problemstillingen, og støtter en lovregulering i tråd med alternativ 3. Den viser til at dette er hovedregelen i næringslivet og at dette allerede gjelder for kommunale foretak. Den sier også at dette er det eneste alternativet som innebærer fleksibilitet for kommunene, ivaretar en praktisk avtaleinngåelsesprosess, skaper forutberegnelighet for kontraktspartene, stimulerer til disiplin internt i kommunene og samtidig bidrar til tillit, noe som er grunnleggende for en effektiv handelspraksis.

Mange kommuner og fylkeskommuner kommer med en uttalelse der de framhever alternativ 1 som det beste. Mange av disse er på ulikt vis begrunnet i at kommunen eller fylkeskommunen mener at alternativet er i tråd med gjeldende rett, i tråd med en nylig avsagt dom fra Høyesterett

(Bremangerdommen) eller i tråd med det KS mener.

*Justisdepartementet* peker på at disse spørsmålene vil oppstå både i kommunal og statlig forvaltning og er kritisk til om det er gode grunner for å regulere dette særskilt for kommunal sektor.

*Førsteamanuensis Markus Hoel Lie* fra Universitetet i Tromsø har kommet med et høringsinnspill som henviser til artikkelen han selv har skrevet i Lov og Rett 09/2016 *Gyldig avtale på tross av personelle kompetansebrudd i kommunen – en analyse av HR-2016-476-A og av forslagene til regulering av personelle kompetansebrudd i forslaget til ny kommunelov i NOU 2016: 4*. Artikkelen blir således, i tillegg til å være en fagartikkel, et høringsinnspill. Artikkelen er omtalt under gjeldende rett. I tillegg til analysen av Bremangerdommen, går artikkelen grundig gjennom utvalgets forslag og de tre alternative forslagene. Hoel Lie mener at ingen av de tre alternative forslagene til ny legitimasjonsregel bør følges opp. Han er kritisk til utvalgets drøftinger og forståelse av problemkomplekset. Han mener alternativ 1 er radikal og ikke aktuell. Alternativ 2 er vanskelig tilgjengelig, upresis og gir en mindre hensiktsmessig løsning enn regelen om stillingsfullmakt. Alternativ 3 er mer nærliggende, men forholdet til avtalelovens regler om fullmakt er uklart og antakelsen om virkning (legitimasjon for disposisjoner for mindre verdier) er feil. Heller ikke alternativ 3 bør, etter hans mening, følges opp. Hoel Lie viser også til at Bremangerdommen tilsier at behovet for regulering er mindre. Han mener dommen er en god modell for løsning av denne type spørsmål – enten uten noe ny regulering eller for hvordan en regulering bør være. Den ulovfestede kombinasjonsfullmakten som omtales grundig i dommen er en rettsregel som er både fleksibel og setter noen absolutte rammer for når kommunen kan bindes. Lovgivning om hvem som på kommunens vegne skal ha kompetanse til å treffe disposisjoner på formuesretten vegne blir viktig, særlig der det treffes avgjørelser av stor verdi for kommunen. Hoel Lie understreker at det er viktig å se sammenhengen mellom regler om kompetanse og regler om legitimasjon. Konklusjonen til Hoel Lie er at «i kommunalretten er det behov for en klargjøring av hvor de personelle kompetansesgrensene går, ikke en legitimasjonsregel».

#### *Offentlig myndighetsutøvelse*

Få høringsinstanser uttaler seg om dette temaet særskilt. De som uttaler seg er imidlertid i hovedsak enige med utvalgets flertall i at kommunelo-

ven ikke bør ha bestemmelser om dette (om lag 10). I tillegg har flere gitt en generell støtte til hele utvalgets omtale av temaet kommunalrettslig representasjon, noe som også innebærer støtte til ikke å lovregulere noe vedrørende offentlig myndighetsutøvelse. Knappt noen har støttet mindretallets forslag til lovregulering.

### **9.6.4 Departementets vurdering**

#### *9.6.4.1 Privatrettslige disposisjoner*

Departementet er enig med utvalget i at spørsmålet om konsekvenser dersom noen går utover sin fullmakt eller myndighet, er en vanskelig problemstilling. Det er imidlertid ikke gitt at en lovregulering verken er nødvendig eller tilstrekkelig for å løse de problemstillingene som kan oppstå. Departementet har vurdert spørsmålet grundig på bakgrunn av utvalgets vurderinger og alternative forslag, høringsinnspillene, samt den senere rettsutviklingen, særlig Bremangerdommen og juridisk teori (særlig Markus Hoel Lies artikler i Lov og rett og i Tidsskrift for Rettsvitenskap), se nærmere omtale av dette foran. På bakgrunn av denne helthetsvurderingen har departementet kommet til at det ikke fremmes noen lovforslag om denne problemstillingen.

Departementet viser til at høringsinnspillene ikke synes å peke entydig i én retning. Få høringsinstanser har uttalt seg, og flere av de som har uttalt seg kommer med helt korte uttalelser som kan gi inntrykk av misforståelser eller at de ikke har satt seg grundig inn i problemstillingen. Klar støtte til lovfesting kommer bl.a. fra *Advokatforeningen* og *Finans Norge*. Mens klar motstand mot forslaget uttrykkes særlig fra *Markus Hoel Lie*. Også *Justis- og beredskapsdepartementet* signaliserer skepsis mot forslaget. Det samlede inntrykket fra høringen er således at den ikke gir noen klar retning og at den ikke gir inntrykk av at behovet for nye regler er så stort.

Departementet viser videre til at behovet for en slik regulering av flere grunner synes mindre nå enn da utvalget gjorde sine vurderinger. Rettsstillingen framstår ikke like uklar. Det vises her først og fremst til Bremangerdommen, men også til analyse av dommen og av problemstillingen i Markus Hoel Lies fagartikler. Departementet viser til gjennomgangen av gjeldende rett foran, hvor det framgår at avtalerettslige regler i stor grad vil gjelde også for kommuner i disse situasjonene, og at ulovfestede regler om legitimasjon eller kombinasjonsfullmakt vil kunne komme til anvendelse og på visse vilkår vil kunne medføre at

kommunen kan bli bundet selv om noen har gått utover sin ordinære fullmakt eller myndighet. Bremangerdommen gir her god veiledning. Den løser ikke alle problemstillinger, og de konkrete sakene vil ofte være komplekse, men departementet mener likevel at rettstilstanden er blitt atskillig klarere. De omtalte fagartiklene som analyserer dommen og problemstillingen gir også ytterligere veiledning. En lovbestemmelse på dette området, som avveier interessene til partene på en rimelig måte, vil dessuten uansett ikke kunne gi en klar løsning i alle de ulike tilfeller som kan dukke opp.

Gjeldende rett framstår nå hensiktsmessig og med en rimelig balanse av de ulike hensynene som utvalget har omtalt. Departementet kan ikke se at det er behov for å innføre nye regler som endrer rettstilstanden i forhold til det som er gjeldende rett. Det er ikke ønskelig med regler som i mindre grad gir legitimasjon enn det gjeldende rett tilsier. Departementet kan ikke se at det er grunn til at kommuner skal ha et eget lovfestet vern som sikrer dem mer enn det som følger av gjeldende rett i slike situasjoner som det her er snakk om. Hensynet til fellesskapets midler og det at det er et folkevalgt organ, er viktig, men kan, etter departementets vurdering, ivaretas på andre måter enn særlige rettsregler her. Også av hensyn til fellesskapet og kommunens egen drift er det viktig at andre i stor grad kan stole på avtaler og andre disposisjoner som kommunen inngår på tilsvarende måte som ellers i samfunnet.

Dersom det skulle lovfestes en regel med samme innhold som det som etter gjeldende rett følger av avtalerettslige regler og rettspraksis, ville det innebære en risiko for at regelen innebærer at andre, nye uklarheter oppstår. Dette fordi en slik lovbestemmelse vil måtte inneholde elementer av skjønn som alltid er vanskelig, og fordi spørsmålet er sammensatt av en rekke ele-

menter som er vanskelig å lovfeste presist. Et element vil for eksempel være interesseavveiningen mellom hensynet til kommunen og til avtaleparten. Departementet tviler derfor på om en lovbestemmelse på dette området i seg selv skaper en klarere rettstilstand. I tillegg kommer at forholdet mellom en slik regulering og den til enhver tid gjeldende rett på avtalerettens område, lett vil kunne bli uklar. Hvis det skulle oppstå ulik rettspraksis knyttet til de ulike rettsreglene, vil en uklarhet kunne øke over tid. En lovfesting vil derfor ikke nødvendigvis forenkle reglene, men kan i verste fall, og særlig på sikt, reise nye problemstillinger.

Til slutt nevnes at dersom det hadde vært ønskelig å lovfeste noe om dette, er neppe kommuneloven det mest egnede stedet. Problemstillingen dreier seg i stor grad om avtalerett, og avtaleloven kunne således være et nærliggende sted dersom noe skulle lovfestes. Dersom det skulle være særregler for offentlig virksomhet, så burde det kanskje gjelde for all offentlig virksomhet og ikke bare kommunen. I så fall ville forvaltningsloven vært et mer nærliggende sted for en eventuell regulering.

#### 9.6.4.2 Offentlig myndighetsutøvelse.

Departementet støtter utvalgets flertall om at det ikke bør lovfestes noe i kommuneloven om konsekvensene av manglende myndighet eller fullmakt til å fatte vedtak som innebærer offentlig myndighetsutøvelse. Det vises til flertallets begrunnelse og særlig det at en regulering av denne problemstillingen heller hører hjemme i forvaltningsloven. Forvaltningsloven er nå gjenstand for revidering, og spørsmålet bør således heller utredes i denne sammenheng.

## 10 Overordnede styringsmodeller. Særlig om parlamentarisme

### 10.1 Videreføring av parlamentarismemodellen

---

#### 10.1.1 Gjeldende rett

Kommuneloven regulerer to hovedformer for politisk styring av kommunene. Den mest brukte formen er formannskapsmodellen. Dette er styring ved formannskapet, hvor formannskapet er det sentrale folkevalgte organet ved siden av kommunestyret, jf. kommuneloven § 8. Den andre hovedformen er parlamentarisk styreform. I denne modellen overtar kommunerådet formannskapets rolle, jf. §§ 18 til 21. I tillegg legges ledelsen av administrasjonen til kommunerådet. Administrasjonssjefen, som leder administrasjonen i en formannskapskommune, blir altså erstattet av kommunerådet.

Kommunestyret er det øverste organet i kommunen etter begge modellene, jf. § 6. Begge modellene kan kombineres både med faste utvalg med delegert avgjørelsesmyndighet og med kommunestyrekomiteer som kun innstiller overfor kommunestyret.

Kommunerådet har ikke avgjørelsesmyndighet direkte etter loven, men kan på samme måte som formannskapet få delegert myndighet av kommunestyret i alle saker hvor ikke annet følger av lov. Det er altså et likhetstrekk mellom formannskapsmodellen og den parlamentariske modellen at lovens delegeringsadgang til henholdsvis formannskapet og kommunerådet er lik. Det er opp til det enkelte kommunestyret å avgjøre hvilket omfang det ønsker å benytte seg av denne delegeringsadgangen.

Det enkelte medlemmet av rådet kan få ansvaret for å lede deler av administrasjonen på vegne av rådet, på liknende måte som statsråder i en regjering. Både kommunerådet som kollegium, og de enkelte medlemmene av rådet, er parlamentarisk ansvarlige overfor kommunestyret, jf. §§ 19 og 19 a.

#### 10.1.2 Utvalgets forslag

Utvalget mener at både formannskapsmodellen og parlamentarismemodellen bør videreføres i den nye kommuneloven. Formannskapsmodellen bør imidlertid være hovedmodellen.

Utvalget peker på at de to styringsmodellene representerer ulike tilnærminger til demokratiidealet. Formannskapsmodellen bygger på at det sentrale med et demokrati er å skape enighet og kompromisser. Dette oppnås gjennom bred politisk deltakelse i de kommunale beslutningsprosessene. Partiene i kommunestyret får mulighet til å være med å påvirke politikken gjennom deltakelse i formannskapet og andre folkevalgte organer, basert på sin forholdsmessige styrke i kommunestyret. Videre får de tilgang til den samme informasjonen fra administrasjonen og har tale-, forslags- og stemmerett. Iverksettelsen av den vedtatte politikken er lagt til et administrativt organ som er faglig uavhengig av både flertallet og mindretallet i kommunestyret.

Parlamentarismemodellen bygger på at annet grunnlag. I denne modellen er demokrati i større grad sett på som en konkurranse mellom ulike politiske interesser, og mindretallet må i større grad finne seg i å spille en mer tilbaketrukket rolle. Opposisjonen må i stor grad innrette sin virksomhet på å vinne neste valg, slik at de kan komme i posisjon. Modellen er dermed forskjellig fra formannskapsmodellen ved at mye myndighet blir lagt til kommunerådet, hvor bare noen av partiene er med. Også utrednings- og iverksettelsesansvaret er lagt til kommunerådet. Dette skaper en ytterligere forskjell mellom de partier som er representert i kommunerådet og de som ikke er det. Skillet mellom de folkevalgte og administrasjonen blir også mindre i parlamentarismemodellen, siden ledelsen av administrasjonen (kommunerådet) består av folkevalgte.

Utvalget mener det er både fordeler og ulemper med begge modellene. Det som er fordelaktig med en modell, er ulempe i den andre modellen. Som fordeler peker utvalget på at parlamentarismemodellen legger opp til klarere overordnet styring. Det ligger i modellen at kommunerådet skal

tenke strategisk og ha en samlet plan. Det er også lettere å vite hvem som er i posisjon og hvem som er i opposisjon, det vil si at det blir klarere politiske skillelinjer. I forlengelsen av dette er det også lettere å vite hvilke partier som står politisk ansvarlig for vedtakene som treffes. Som ulemper peker utvalget på at mye makt blir samlet i kommunerådet, noe som medfører at både kommune-styret og opposisjonen mister innflytelse. Utvalget viser også til at det er mindre åpenhet i parlamentarisk styrte kommuner. Det bidrar til at allmennheten får mindre innsikt i beslutningsprosessene, og dermed mindre mulighet til å påvirke beslutningene.

Flertallet i utvalget (alle medlemmene unntatt ett) vil videreføre parlamentarismemodellen som en mulig styringsform, og mener det bør være opp til kommunene selv å vurdere om de ønsker å styre kommunen etter formannskapsmodellen eller parlamentarismemodellen. Hensynet til det kommunale selvstyret tilsier dette. Det er det enkelte kommunestyret selv som må avveie fordelene og ulempene ved modellene, og ta stilling til hvilke hensyn det mener skal veie tyngst. Mindretallet i utvalget (ett medlem) mener prinsipielt at det ikke lenger bør være adgang til å ha parlamentarisk styreform, og at hele kapitlet bør derfor tas ut av loven.

Utvalget har vurdert om det bør stilles krav til antall innbyggere i kommunen for å kunne innføre parlamentarisme, og konkluderer med at det ikke bør stilles et slikt krav. Utvalget gir likevel uttrykk for at parlamentarismemodellen passer best for store kommuner.

### 10.1.3 Høringsinstansenes syn

Det er forholdsvis få høringsinstanser som har merknader til temaene som knytter seg til parlamentarisme. Av de som konkret uttaler seg er det drøye 15 høringsinstanser som støtter forslaget om å videreføre parlamentarisme som en alternativ styringsmodell. Dette gjelder blant annet *KS*, *Oslo kommune*, *Tromsø kommune*, *Akershus fylkeskommune* og *Nordland fylkeskommune*. I underkant av ti instanser går imot forslaget. Dette gjelder blant annet *Fagforbundet*, *Utdanningsforbundet* og noen få kommuner.

De som støtter forslaget begrunner i liten grad dette. En rimelig tolkning av dette vil være at de slutter seg til den begrunnelsen utvalgets flertall har for forslaget. *Akershus fylkeskommune* viser konkret til flertallets begrunnelse. *Hedmark fylkeskommune* mener at det «er en naturlig del av det kommunale selvstyret at det er opp til den enkelte

kommune/fylkeskommune hvilken styringsform som velges». *Bergen kommune* peker på at den parlamentariske styreformen legger til rette for økt folkevalgt styring av kommunen.

Det er litt ulike argumenter blant de som går imot å videreføre parlamentarismemodellen som alternativ styringsmodell.

Fagforbundet uttaler:

Parlamentarismen bygger på et helt annet grunnlag enn formannskapsmodellen. I en parlamentarisk styreform er demokrati i større grad sett på som en konkurranse mellom ulike politiske interesser, og mindretallet må i større grad finne seg i å spille en mer tilbaketrukket rolle (s. 114). Få kommuner og fylkeskommuner bruker denne modellen, og flere, blant andre professor Jan F. Bernt har uttalt at ingen kommuner i Norge er store nok til å nyttiggjøre seg denne styringsformen. På denne bakgrunn mener Fagforbundet primært at muligheten til å organisere en kommune som parlamentarisk styrt ikke burde være en mulighet.

*Unio* uttaler:

*Unio* fraråder parlamentarisk styringsform av kommuner og fylkeskommuner, og hadde helst sett at hele ordningen ble tatt ut av kommuneloven. Erfaringsmessig ser det ut til at medbestemmelse og innsyn har langt dårligere vilkår innenfor denne modellen.

*Strand kommune* mener blant annet at det ikke er grunnlag for å hevde at parlamentarisk styre i kommuner har gitt vesentlige positive effekter, og at det også bør legges vekt på at kommunene i landet har en enhetlig styreform.

### 10.1.4 Departementets vurdering

Departementet mener at parlamentarisme som styringsmodell er et godt og hensiktsmessig alternativ for kommuner som ønsker det. Evaluering av modellen tyder også på det, se rapporten *Parlamentarisme i norske byer og fylkeskommuner i sammenlignende perspektiv*, utgitt av Universitetet i Nordland (UiN-rapport nr. 4/2014). Deler av rapporten er gjengitt i NOU 2016: 4, side 112–113.

I likhet med det brede flertallet i utvalget, mener departementet at det bør være opp til kommunene selv å vurdere om de ønsker å styre kommunen etter formannskapsmodellen eller parlamentarismemodellen. Slik utvalget peker på, tilsier hensynet til det kommunale selvstyret dette.

Utvalget vurderte også om det bør stilles krav til antall innbyggere i kommunen for å kunne innføre parlamentarisme, men foreslo ikke dette. Departementet er enig i denne vurderingen. Siden departementet legger til grunn at spørsmålet om styringsmodell bør vurderes av den enkelte kommune og være en del av det kommunale selvstyret, ville det være unaturlig og lite prinsipielt å stille som vilkår at en kommune må ha et visst antall innbyggere for i det hele tatt å kunne vurdere parlamentarisme som alternativ.

Departementet vil videre vise til at de kommunene og fylkeskommunene som benytter parlamentarismemodellen i all hovedsak støtter at ordningen videreføres, og at ingen av disse uttrykker seg konkret mot forslaget. Departementet viser i den forbindelsen særlig til *Tromsø kommune*, som støtter forslaget, selv om kommunen har gått fra parlamentarismemodell tilbake til formannskapsmodell.

Departementet kan ikke se at det er kommet innvendinger i høringsrunden som tilsier at denne alternative modellen ikke bør videreføres. Parlamentarisme kan likevel tenkes å ha enkelte negative konsekvenser, slik også noen høringsinstanser peker på. Departementet mener derfor at det er viktig å ha regler for å bøte på disse negative konsekvensene, for eksempel regler som vil legge bedre til rette for bredere politisk deltakelse. Slike forslag til regler vil departementet behandle i punktene 10.2 til 10.5.

## 10.2 Vilkår for innføring av parlamentarisme

### 10.2.1 Gjeldende rett

Opprinnelig var det et krav om tilslutning fra 2/3 av kommunestyrets medlemmer for å innføre parlamentarisk styreform. For å gjøre det enklere å innføre parlamentarismemodellen, ble kravet endret fra 1. juli 1999. Det er nå tilstrekkelig med tilslutning fra minst halvparten av kommunestyrets medlemmer, jf. kommuneloven § 18 nr. 1.

### 10.2.2 Utvalgets forslag

Utvalget drøfter ulike hensyn som taler for og mot et krav om kvalifisert flertall for å innføre parlamentarisme. Et hensyn er behovet for å beskytte mindretallet i kommunestyret. Hensynet til modellens legitimitet tilsier også at et bredt flertall i kommunestyret bør slutte opp om denne. Det vil dessuten kunne være uheldig å innføre en par-

lamentarisk styreform med et svært knapt flertall. Kun små endringer i sammensetningen av kommunestyret vil da kunne være nok til stadige endringer i valg av styreform.

På den andre siden kan et slikt krav føre til at et mindretall i kommunestyret kan stoppe en omorganisering som er ønsket av et flertall. Det kan være betenkelig å gi så stor myndighet til et forholdsvis lite mindretall i kommunestyret. Dette vil også være i strid med det grunnleggende prinsippet i kommuneloven om at avgjørelser treffes med alminnelig flertall av de stemmene som avgis. I tillegg vil det å innføre et slikt krav være et inngrep i det kommunale selvstyret.

Utvalget har i sine vurderinger lagt størst vekt på hensynet til mindretallet. Parlamentarismemodellen legger i stor grad opp til å rendyrke flertallsstyret, og det bør derfor det være et klart flertall i kommunestyret for å kunne innføre modellen. På denne bakgrunnen foreslår utvalget å innføre et krav om 2/3-flertall av de avgitte stemmene i kommunestyret for å innføre parlamentarisme. Det bør likevel ikke gjelde et slikt krav til kvalifisert flertall når et kommunestyre skal stemme over å gå tilbake til formannskapsmodellen. I disse tilfellene er det et ikke et særskilt behov for å beskytte mindretallet.

### 10.2.3 Høringsinstansenes syn

Blant høringsinstansene som konkret har uttalt seg om forslaget om et kvalifisert flertall for å innføre parlamentarisme, er det bred oppslutning om forslaget. Om lag 30 høringsinstanser støtter forslaget, blant annet *KS*, *Fagforbundet*, *Unio* og en rekke kommuner. I tillegg er det om lag 60 som gir overordnet og generell støtte til lovforslagene fra utvalget, uten særskilt å nevne disse forslagene. Det er bare to høringsinstanser som går imot forslaget.

De som støtter forslaget begrunner i svært liten grad dette. *KS* peker på at kravet vil bidra til en sterkere forankring i kommunestyret. For øvrig peker noen høringsinstanser på begrunnelsen til utvalget.

*Nordland fylkeskommune*, som er imot forslaget, uttaler:

Nordland fylkeskommune er av den oppfatning at en parlamentarisk modell og formannskapsmodellen er to helt likeverdige ordninger, og at det derfor ikke er noen grunn til å endre på rettstilstanden i någjeldende kommunelov. Nordland fylkeskommune mener derfor at det bør være tilstrekkelig med alminnelig flertall

både for å innføre og evt. avskaffe parlamentarisme.

#### 10.2.4 Departementets vurdering

I utgangspunktet skal det mye til for å innføre unntak fra lovens hovedregel om at vedtak treffes med alminnelig flertall. Slike unntak bør bare gjøres det hvor det foreligger ekstraordinære grunner. Som et utgangspunkt er departementet også enig med utvalget når det peker på at et forslag om kvalifisert flertall kan være betenkelig, siden det gir så stor myndighet til et forholdsvis lite mindretall i kommunestyret.

Forslaget har imidlertid fått stor støtte i høringsen blant de som har uttalt seg konkret om det. Det kan tyde på at de argumentene som utvalget har tillagt avgjørende vekt har støtte. Departementet kan også slutte seg til disse argumentene. Særlig vil departementet peke på hensynet til å beskytte mindretallet. Dette fordi modellen i stor grad legger opp til å rendyrke flertallsstyret. Det innebærer at mindretallet i kommunestyret gjennomgående vil kunne ha mindre påvirkningskraft i en parlamentarismekommune sammenliknet med en formannskapskommune. Departementet er også enig med utvalget i at hensynet til parlamentarismemodellens legitimitet tilsier at et bredt flertall i kommunestyret slutter opp om modellen. Ved å innføre dette kravet til kvalifisert flertall iverretar man hensynet til legitimitet.

Departementet vil på denne bakgrunnen følge opp utvalgets forslag om å innføre krav om 2/3-flertall for å innføre parlamentarisme som styringsform.

### 10.3 Åpenhet

#### 10.3.1 Gjeldende rett

Møter i folkevalgte organer skal som hovedregel gå for åpne dører, jf. kommuneloven § 31 nr. 1. I parlamentarisk styrte kommuner gjelder det en særregel for kommunerådets vedkommende. § 31 a nr. 3 sier at kommunerådet bestemmer selv om deres møter skal være åpne, såfremt ikke § 31 pålegger rådet å lukke møtet. Kommunerådet står altså som hovedregel fritt til å bestemme om møtene skal gå for åpne eller lukkede dører.

#### 10.3.2 Utvalgets forslag

Utvalget påpeker i kapittel 16 at hovedregelen om at møter i folkevalgte organer skal være åpne, bør videreføres i den nye kommuneloven.

Utvalget trekker imidlertid fram noen grunnleggende forskjeller mellom formannskapsmodellen og parlamentarismemodellen. Kommunerådet er både et folkevalgt organ og øverste leder av administrasjonen. I formannskapsmodellen er det administrasjonssjefen som leder administrasjonen. Kommunerådet skal opptre som et kollegium. Rådet har et felles ansvar for å lede kommunens administrasjon, og for å treffe vedtak i henhold til delegert myndighet fra kommunestyret. Utvalget mener at en forutsetning for å opptre som kollegium, er at kommunerådet har mulighet til å ha en fri meningsutveksling blant medlemmene av rådet. Denne adgangen kan sammenliknes med den adgangen politiske partier har til å gjennomføre gruppemøter og andre sammenkomster uten at disse møtene omfattes av kommunelovens regler om møteoffentlighet.

På denne bakgrunnen foreslår utvalget å videreføre bestemmelsen om at det er kommunerådet selv som bestemmer om møter i rådet skal være åpne. I den forbindelsen peker utvalget på at å videreføre lukningsadgangen kan vanskeliggjøre politisk deltakelse og innsyn. Derfor foreslår utvalget blant annet en plikt for kommunerådet til å rapportere til kommunestyret om vedtak rådet treffer i saker som har prinsipiell betydning, se nærmere punkt 10.5.

#### 10.3.3 Høringsinstansenes syn

Forslaget om å videreføre bestemmelsen om at det er kommunerådet selv som bestemmer om møter i rådet skal være åpne, er i svært liten grad berørt i høringsrunden.

*Oslo kommune* uttaler:

Oslo kommune vil vise til utvalgets vurderinger av at det er en grunnleggende forutsetning for parlamentarisk styreform at kommunerådet som kollegium har mulighet til å ha en fri meningsutveksling blant medlemmene av rådet. En videreføring av gjeldende rett vil gi kommunerådet mulighet til selv å vurdere om møter i rådet skal være åpne eller lukkede. Oslo kommune støtter på prinsipielt grunnlag en innretning av kommuneloven som gir kommunene frihet til å velge organisering og saksbehandling, så også på dette punktet.

*Norsk Journalistlag* uttaler:

NJ er skuffet over at utvalget foreslår å videreføre bestemmelsen om at det er kommunerådet selv som bestemmer om møter i rådet

skal være åpne (utkast § 11-5 fjerde ledd). Det innebærer i praksis at med et parlamentarisk system, der kommune- og fylkesråd overtar den strategiske styringen over administrasjonen, foregår rådsmøtene som oftest bak lukkede dører. Beslutningene blir offentliggjort i etterkant. I og med at fylkesrådet sitter med majoriteten bak seg i fylkestinget, blir det sjeldent gjort endringer i tinget. På den måten blir den åpne politiske debatt, og dermed folkestyret, skadelidende.

*Pressens Offentlighetsutvalg* uttaler:

POU tar til etterretning at utvalget mener at adgangen til å velge mellom to organisasjonsformer skal bestå for kommunene. Det fremstår likevel noe underlig for oss at utvalget på den ene side slår fast at parlamentarisk modell er dårligere på åpenhet og innsyn og gir dårligere vilkår for opposisjon, men samtidig vil opprettholde særregler om åpenhet og innsyn.

#### 10.3.4 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til utvalgets begrunnelse for å videreføre bestemmelsen om at kommunerådet selv bestemmer om møter i rådet skal være åpne. Særlig vil departementet peke på at kommunerådet står i en spesiell stilling, siden det både er et folkevalgt organ og leder av administrasjonen. Det gjør at kommunerådet har et annet og sterkere behov for å kunne lukke møtene enn andre folkevalgte organer, jf. også Prop. 152 L (2009–2010) *Endringer i kommuneloven (møteoffentlighet)* side 36.

At kommunerådet selv skal kunne bestemme om møtene skal være åpne eller lukkede, er et inngrep i prinsippet om åpenhet. Departementet mener at kommuneloven i stor grad skal legge til rette for en åpen og gjennomiktig kommune. Hensynene som taler for at kommunerådet selv må få bestemme over dette, veier imidlertid tynge enn hensynene som taler for åpenhet. Departementet mener det er vanskelig å se for seg at et parlamentarisk styresett kan fungere godt dersom kommunerådet ikke tillates selv å bestemme om møtene skal være åpne eller lukkede.

Departementet vil på denne bakgrunnen videreføre bestemmelsen om at kommunerådet selv bestemmer om møter i rådet skal være åpne, se også punkt 17.4.4 om møteoffentlighet for folkevalgte organer.

## 10.4 Saksutredninger

### 10.4.1 Gjeldende rett

Kommunerådet har ansvaret for at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, jf. § 20 nr. 2. Det samme har administrasjonssjefen i formannskapsmodellen, jf. § 23 nr. 2. Denne plikten er i utgangspunktet lik etter de to bestemmelsene.

At en sak skal være forsvarlig utredet, innebærer at utredningen skal være *faglig* forsvarlig. Dette innebærer blant annet å utrede faktiske forhold på en objektiv måte. Videre må de rettslige sidene av sakene utredes, blant annet hvilket regelverk som gjelder, og hvordan det skal tolkes. I praksis vil det likevel kunne være vanskelig å avgjøre hva som skal til for at en utredning er å anse som forsvarlig. Det vil primært være opp til organet selv å vurdere dette.

Selv om saker skal være forsvarlig utredet, trenger ikke kommunerådet å innstille på den løsningen som ut fra utredningen fortøner seg som den faglig beste løsningen. Kommunerådet er ikke bare et «faglig» administrativt organ. Det må som et politisk organ kunne utøve politikk i sine vurderinger og foreta de valgene som er mest i samsvar med den politikken rådet står for. Kravet til forsvarlig saksbehandling gjelder likevel også i disse tilfellene.

### 10.4.2 Utvalgets forslag

Utvalget mener det må tas høyde for at det ikke alltid kan trekkes et klart skille mellom *faglige* og *politiske* vurderinger. Vurderingene vil i noen tilfeller flyte over i hverandre. I utgangspunktet vil det heller ikke være den enkelte kommuneråd som utreder sakene, det er ansatte i kommunens administrasjon som normalt gjør dette. Som leder av administrasjonen kan likevel kommunerådet eller den enkelte kommuneråd instruere de administrativt ansatte i arbeidet med saksframlegget. Utvalget viser til at dette er potensielt egnet til å skape spekulasjoner – berettigete eller uberettigete – om at kommunerådet eller kommuneråden har påvirket saksutredningen for å fremme egne politiske interesser.

Utvalget mener at det gjeldende regelverket i hovedsak er tilfredsstillende. Det er etter utvalgets vurdering verken mulig eller hensiktsmessig å lage en lovbestemmelse som uttømmende og detaljert regulerer kravet til saksutredning. Kjernen i at en sak skal være forsvarlig utredet, er at framstillingen skal inneholde de sentrale faktiske



og juridiske forutsetningene for vurderingen av saken. Utvalget viser i denne forbindelsen til kapittel 8 i utredningen om folkevalgte organer og administrasjonen, hvor utvalget har foreslått å lovfeste et krav om at utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe et vedtak. Dette kravet skal gjelde både for kommunedirektøren i kommuner med formannskap, og for kommunerådet i parlamentarisk styrte kommuner. Forslaget er en presisering av dagens bestemmelse om at sakene skal være forsvarlig utredet. Ved vurderingen av hva som skal med i utredningen skal det legges vekt på saklighet, fullstendighet og bredde i framstillingen, og utvalget mener det er særlig viktig at ulike hensyn og kjente motforestillinger framgår av saksframlegget.

#### 10.4.3 Høringsinstansenes syn

Forslaget er ikke kommentert i høringsrunden.

#### 10.4.4 Departementets vurdering

Både den statlige og kommunale forvaltningen er underlagt ulovfestede krav til utredning som gjelder i alle forvaltningssaker. Når det skal treffes enkeltvedtak framgår denne utredningsplikten av forvaltningsloven § 17. Dette betyr at den kommunale administrasjonen allerede er underlagt rettslige krav til utredning i sin saksforberedelse. Spørsmålet er derfor om det i tillegg skal gis særlige utredningsregler i kommuneloven.

Det er viktig at kvaliteten på en saksutredning er forsvarlig. Saksutredningen skal gi det folkevalgte organet et godt grunnlag for å treffe en avgjørelse. En faglig forsvarlig saksutredning vil også bidra til å fremme tilliten til den kommunale saksbehandlingen og beslutningsprosessen.

Departementet mener det er grunnlag for å videreføre en regel i kommuneloven som stiller krav til saksutredningen. Dette dels fordi reglene i forvaltningsloven kun gjelder når det skal treffes enkeltvedtak. En bestemmelse i kommuneloven vil derfor forankre kravene til utredning i lov også for andre saker enn enkeltvedtak. Dels vil en slik regel også ha en pedagogisk verdi når det gjelder å synliggjøre hvilke krav som stilles til den kommunale administrasjonen.

Departementet deler utvalgets vurdering av at det verken er mulig eller hensiktsmessig å lage en lovbestemmelse som uttømmende og detaljert regulerer kravet til saksutredning. Det er likevel mulig og hensiktsmessig å gjøre noen tilføyelser til dagens bestemmelse for på den måten å presisere kravet om at sakene skal være forsvarlig utre-

det. Utvalgets forslag om at utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak, er en hensiktsmessig presisering. Departementet understreker at det fortsatt primært vil være opp til organet selv å vurdere om saksutredningen er forsvarlig.

Departementet vil på denne bakgrunnen følge opp utvalgets forslag når det gjelder kommunerådets ansvar for saksutredningen.

### 10.5 Tiltak for å styrke opposisjonens og kommunestyrets rolle i parlamentarisk styrte kommuner

---

#### 10.5.1 Gjeldende rett

Kommuneloven regulerer i dag ikke spørsmålene som omtales i dette punktet.

#### 10.5.2 Utvalgets forslag

##### *Rapporteringsplikt for kommunerådet*

Kommunerådet utleder sin myndighet fra kommunestyret. I praksis treffer rådet de fleste beslutninger bak lukkede dører. Dette innebærer at de partier som ikke er representert i rådet, heller ikke har noen direkte tilgang til informasjon om den virksomheten som foregår i rådet. Møtebøkene fra kommunerådsmøtene er riktignok i utgangspunktet åpne for innsyn, og i praksis blir de også lagt ut på internett, men denne tilgangen til informasjon er svært indirekte og forutsetter at kommunestyremedlemmene aktivt søker informasjonen.

Utvalget mener det ut fra hensynet til likhet er behov for en tettere og mer direkte kontakt mellom kommunerådet og kommunestyret. Særlig gjelder dette i saker som har prinsipiell betydning. Et tiltak for å styrke kontakten mellom kommunerådet og kommunestyret kan være at kommunerådet minst én gang i halvåret rapporterer tilbake til kommunestyret om avgjørelser det har truffet i saker som har prinsipiell betydning, og som rådet har avgjort etter delegert myndighet fra kommunestyret. En slik ordning vil etter utvalgets vurdering blant annet øke kommunestyrets kunnskap om rådets virksomhet, understreke kommunestyrets overordningsforhold overfor rådet, samt åpne for diskusjon i kommunestyret om disse sakene. Utvalget mener videre at en slik rapportering ikke bare er viktig for de partiene som ikke er med i kommunerådet, men også for å bygge opp om kommunestyret som det viktigste folkevalgte organet i kommunen. Rapporteringsplikt vil

kunne være viktig i kommunestyrets kontroll med hvordan kommunerådet utøver sin delegerede myndighet, og det vil bidra til at også innbyggerne får bedre innsyn i rådets arbeid og vedtak.

Utvalget peker også på enkelte motargumenter mot en rapporteringsplikt. Ett er at det vil gripe inn i det kommunale selvstyret. Rapporteringsplikten er imidlertid også ment å beskytte mindretallet i kommunestyret, bidra til likebehandling av de politiske partiene samt å bidra til økt åpenhet om kommunerådets virksomhet. Et annet motargument er at når kommunestyret får kunnskap om sakene, vil det være for sent å endre avgjørelsene. Utvalget viser i den sammenhengen til at hensikten med å innføre rapporteringsplikt ikke først og fremst er å åpne for at avgjørelsene kan endres. Muligheten en slik rapportering gir for kontroll med kommunerådets virksomhet er viktigere. Både kommunestyret og innbyggerne kan få kjennskap til kommunerådets avgjørelser gjennom denne rapporteringsplikten, og dermed få mulighet til å drøfte dem.

På denne bakgrunnen foreslår utvalget å innføre en plikt for kommunerådet til minst én gang i halvåret å rapportere til kommunestyret om avgjørelser det har truffet i saker som har prinsipiell betydning. Hvilke saker som anses prinsipielle kan variere i ulike kommuner, og det vil kunne være hensiktsmessig at kommunestyret gir retningslinjer om hvilke saker det ønsker å bli rapportert om.

#### *Private forslag*

Utvalget viser til at Oslo kommune har innført en rett for medlemmer av bystyret til å framsette private forslag for bystyret. Forslaget må handle om saker som naturlig hører under bystyrets virkeområde. Forslaget kan videre ikke knyttes til saker som ligger til behandling i bystyrets organer, har samme innhold som et forslag som ennå ikke er behandlet eller som tidligere er behandlet i en av bystyrets komiteer. Forslaget skal enten behandles av bystyret eller oversendes til en av bystyrets komiteer, kontrollutvalget, forretningsutvalget eller byrådet for behandling.

Utvalget foreslår å lovfeste en tilsvarende ordning som den Oslo kommune har innført, for kommuner som har parlamentarisk styreform. Utvalget mener dette vil styrke og vitalisere kommunestyret generelt, og særskilt opposisjonen i kommunestyret.

### **10.5.3 Høringsinstansenes syn**

#### *Rapporteringsplikt for kommunerådet*

Det er få høringsinstanser som har kommentert forslaget om rapporteringsplikt for kommunerådet, men av de som har kommentert forslaget, er det et stort flertall for. Om lag 15 høringsinstanser uttrykker støtte til forslaget. I tillegg er det om lag 65 instanser som gir overordnet og generell støtte til lovforslagene fra utvalget, uten særskilt å nevne disse forslagene. Noen få enkeltkommuner går imot eller uttrykker skepsis mot forslaget.

Høringsinstansene som støtter forslaget oppgir ingen begrunnelse for det. De som er imot eller skeptiske begrunner standpunktet sitt i større grad.

*Troms fylkeskommune* uttaler:

Fylkestingets og kommunestyrets rolle i parlamentarismen er å gjøre en løpende vurdering av den tilliten som fylkesrådet og kommunerådet har fått. Ved å innføre forslaget om at fylkesrådet/kommunerådet to ganger i året skal rapportere beslutninger av prinsipiell betydning, vil fylkesting og kommunestyre få en rolle som et overordnet politisk kontrollutvalg. Dette kan føre til både omkamper og til at delegerede fullmakter endres stykkevis og delt. Fylkestinget anser forslaget som lite hensiktsmessig.

*Oslo kommune* har en rekke innvendinger mot forslaget og uttaler:

Flere forhold ved forslaget om plikt til halvårlig rapportering fra kommunerådet til kommunestyret om saker av prinsipiell betydning der rådet har fattet vedtak kan være uheldig og bør utredes nærmere. For det første stiller Oslo kommune spørsmål ved om det i det hele tatt er et behov for et lovfestet krav til rapportering. I Oslo kommune ligger byråets saksfremlegg med vedlegg tilgjengelig på kommunens hjemmeside i én uke før byrådet fatter endelig vedtak i en sak.[...]

Oslo kommune stiller også spørsmål ved om det i det hele tatt er hensiktsmessig at kommunestyret skal behandle en rapport om enkeltsaker når disse kan være endelig avgjort – og iverksatt – inntil et halvt år i forveien. En etterfølgende behandling i kommunestyret av en rapport om enkeltsaker et kommuneråd har fattet på delegert fullmakt, har også en konstitusjonell side ved at det kan medføre usikkerhet rundt rolle- og ansvarsfordeling mellom

rådet og kommunestyret, og ved kommunestyrets delegasjon til rådet. Dette vil også kunne skape forventninger hos dem som rådets vedtak retter seg mot, eller som har interesser i vedtaket på andre måter, om at det er anledning til «omkamp». Etter Oslo kommunes vurdering vil kommunene, dvs. kommunestyret, kunne etablere hensiktsmessige ordninger basert på konkret behov og tilpasset den enkelte kommune uten at dette må være lovpålagt. Sist, men ikke minst, vil innføring av en ny rapporteringsordning etter kommunens vurdering være unødvendig byråkratisk, og ikke en forenkling verken sett fra kommunerådets eller kommunestyrets side.

#### *Private forslag*

Om lag 15 høringsinstanser støtter forslaget om å lovfeste rett for kommunestyremedlemmer til å fremme private forslag for kommunestyret. I tillegg er det om lag 65 som gir overordnet og generell støtte til lovforslagene fra utvalget, uten særskilt å nevne disse forslagene. Ingen høringsinstanser er imot forslaget.

De som støtter forslaget oppgir ikke noen begrunnelse for dette, men det kan være fordi de også slutter seg til utvalgets begrunnelse, uten at det konkret vises til den. Oslo kommune peker på at det «bør være adgang for kommunestyret til å fastsette generelle regler for behandling av forslagene».

### **10.5.4 Departementets vurdering**

#### *Rapporteringsplikt for kommunerådet*

Departementet mener det er gode argumenter som både taler for og mot forslaget om rapporteringsplikt. Selv om et stort flertall i høringen har støttet forslaget, har de høringsinstansene som har gått imot forslaget, trukket fram relevante motargumenter.

Departementet ser forslaget om rapporteringsplikt og forslaget om rett til å fremme private forslag i sammenheng, i den forstand at forslagene skal legge bedre til rette for bredere politisk deltakelse og innsyn i parlamentarisk styrte kommuner. Departementet ser positivt på tiltak som kan bidra til dette.

Utvalget har pekt på at det er behov for en tettere og mer direkte kontakt mellom kommunerådet og kommunestyret. Særlig gjelder dette i saker som har prinsipiell betydning. Departementet er enig i dette. Videre er departementet enig

med utvalget i at en rapporteringsplikt kan bidra til å øke kommunestyrets kunnskap om rådets virksomhet, og tydeliggjøre kommunestyrets overordningsforhold overfor rådet. Det vil kunne bygge opp kommunestyret som det viktigste folkevalgte organet i kommunen. Departementet slutter seg også til utvalgets vurdering om at rapporteringsplikt vil kunne være viktig i kommunestyrets kontroll med hvordan kommunerådet utøver sin delegerte myndighet.

Noen høringsinstanser har innvendinger mot forslaget. Det er blant annet pekt på at kommunestyret vil få en rolle som overordnet politisk kontrollutvalg og at delegert myndighet vil bli endret stykkevis og delt. Selv om departementet ikke vil benytte uttrykket politisk kontrollutvalg, er et hensyn bak forslaget å styrke kommunestyrets mulighet til å føre kontroll med rådet. Departementet har ikke grunnlag for å vurdere om noen kommunestyrer vil endre den delegerte myndigheten som følge av dette forslaget, men kan uansett ikke se at en slik eventuell følge taler imot forslaget. Dersom kommunestyret mener rapporteringen gir grunnlag for å endre den delegerte myndigheten, er dette en selvsagt og legitim rett for kommunestyret.

Departementet er enig med *Oslo kommune* i at det er uheldig hvis rapporteringsplikten feilaktig skaper forventninger hos partene eller andre om at rapporteringsplikten gir grunnlag for «omkamp». Det er likevel liten grunn til å tro at dette vil skje i stor grad. Hvis det er tydelig at ordningen kun er en rapporteringsordning, bør slike eventuelle forventninger kunne begrenses.

Departementet har også merket seg bekymringen for at ordningen kan framstå som unødvendig byråkratisk, slik Oslo kommune peker på. Lovbestemmelsen skal ikke stille særlige krav til rapporteringen, utover at den må skje minst én gang i halvåret. Lovbestemmelsen vil ikke stille nærmere krav til omfanget på rapporteringen, for eksempel hvor detaljert rådet skal redegjøre for den enkelte saken. Departementet understreker også at det bare er vedtak i saker som har prinsipiell betydning som vil omfattes av regelen. Som utvalget peker på, kan typen saker som anses som prinsipielle variere i ulike kommuner. Det vil derfor kunne være hensiktsmessig at kommunestyret gir retningslinjer om hvilke saker det ønskes rapportert på.

Departementet vil etter dette følge opp utvalgets forslag om at kommunerådet minst én gang i halvåret skal rapportere til kommunestyret om vedtak i saker som har prinsipiell betydning.

### Private forslag

Departementet deler utvalgets oppfatning av at en rett for kommunestyremedlemmer til å fremme forslag for kommunestyret vil kunne styrke og vitalisere kommunestyret generelt, og særskilt opposisjonen. Dette vil også kunne bidra til at viktige saker blir satt på dagsordenen. Departementet har merket seg at ingen høringsinstanser har gått imot forslaget, og at for eksempel Oslo kommune og *Bergen kommune*, som begge har parlamentarisk styreform, har støttet forslaget.

Departementet vil derfor videreføre forslaget fra utvalget om å gi forslagsrett til kommunestyremedlemmer.

## 10.6 Politiske stillinger

### 10.6.1 Gjeldende rett

Kommuneloven regulerer i dag ikke spørsmålet om det er adgang til å ansette personer i politiske stillinger knyttet til kommunerådet eller dets medlemmer.

### 10.6.2 Utvalgets forslag

Siden det er usikkert hvilke regler som gjelder for slike stillinger, mener utvalget det er uheldig at dette spørsmålet ikke er regulert i kommuneloven. Utvalgets flertall (alle unntatt ett medlem) foreslår at kommunerådet selv skal kunne opprette politiske stillinger knyttet til rådet eller medlemmer av rådet. Mindretallet er enig i at rådet skal kunne opprette politiske stillinger, men slik at kommunestyret må godkjenne opprettelsen av slike stillinger. Mindretallet viser til at det vil kunne føre til stor vekst i antallet politiske rådgivere hvis kommunerådet selv skal kunne opprette slike stillinger.

Utvalget foreslår videre at ansettelsesforholdet opphører når rådet eller det medlemmet av rådet stillingen er knyttet til, fratrer. Utvalget mener at innehavere av slike politiske stillinger også bør fratreges sine øvrige folkevalgte verv, og viser til hensynene bak kommuneloven § 19 nr. 7, som pålegger medlemmer av kommunerådet å fratreges øvrige kommunale verv for den perioden de sitter i rådet. Utvalget peker blant annet på at innehavere av slike politiske stillinger vil arbeide så tett med rådet og dets medlemmer at de i stor grad må identifiseres med rådet.

### 10.6.3 Høringsinstansenes syn

Det er svært få høringsinstanser som er imot forslaget om å ta inn i loven at kommunerådet skal kunne opprette politiske stillinger knyttet til rådet eller medlemmer av rådet.

*Fagforbundet* uttaler:

Imidlertid er Fagforbundet svært skeptisk til forslaget om retten til å opprette politiske stillinger knyttet til rådet eller medlemmer av rådet, hjemlet i ny § 10-6. Forslaget vil medføre at personer som ikke er demokratisk valgt i stor grad vil påvirke kommunens politikk og kan sammenlignes med statssekretærene i regjeringen.

Det er også svært få som konkret kommenterer forslaget i positive vendinger, men om lag 65 høringsinstanser gir overordnet og generell støtte til lovforslagene fra utvalget, uten særskilt å nevne dette forslaget.

Når det gjelder spørsmålet om slike stillinger skal godkjennes av kommunestyret eller ikke, er det noen få høringsinstanser som konkret støtter et slikt krav.

Knappt noen gir konkret støtte til flertallets forslag om at kommunestyrets godkjenning ikke skal være nødvendig, men det er om lag 65 instanser som har gitt generell og overordnet støtte til lovforslagene fra utvalget, uten særskilt å nevne dette forslaget.

Til forslaget om at de som ansettes i politiske stillinger må fratreges øvrige folkevalgte verv, er det i underkant av ti høringsinstanser som konkret støtter dette. Støtten er ikke nærmere begrunnet. Ingen høringsinstanser går imot dette forslaget.

### 10.6.4 Departementets vurdering

Departementet er enig med utvalget i at det er uheldig at spørsmålet om det er adgang til å ansette personer i politiske stillinger, ikke er regulert i kommuneloven. Departementet har merket seg *Fagforbundets* høringsuttalelse om at personer som ikke er demokratisk valgt vil kunne påvirke kommunens politikk. Etter departementets vurdering er dette ikke et avgjørende argument mot den foreslåtte ordningen. Det er flere måter personer som ikke er demokratisk valgt kan påvirke kommunens politikk på. Slik påvirkning vil også kunne skje på partimøter, i forbindelse med innbyggerforslag etter § 12-1, og så videre. For øvrig mener departementet at kommunerådet eller

kommunerådene kan ha et legitimt behov for assistanse i form av politiske stillinger.

Når det gjelder spørsmålet om slike stillinger bør godkjennes av kommunestyret eller ikke, kan ikke departementet se at det foreligger tungtveiende grunner for å stille et slikt krav. Mindretallet i utvalget har pekt på at det vil kunne føre til stor vekst i antallet politiske rådgivere hvis kommunerådet selv skal kunne opprette slike stillinger. Departementet er ikke overbevist om at slik vekst vil være konsekvensen, og mener uansett at kommuneloven ikke bør inneholde regler som særlig tar sikte på å demme opp for dette. For øvrig vil departementet peke på at kommunestyret indirekte vil kunne øve innflytelse på antall stillinger knyttet til kommunerådet når årsbudsjettet skal vedtas.

Departementet er også enig med utvalget i at de som ansettes i politiske stillinger må fratregge øvrige folkevalgte verv, og viser til utvalgets begrunnelse. Departementet har merket seg at det ikke var noen innvendinger mot forslaget i høringen. Det synes derfor å være bred oppslutning om forslaget.

Departementet vil etter dette følge opp utvalgets forslag når det gjelder politiske stillinger knyttet til kommunerådet.

## 10.7 Støtte til grupper som ikke er med i kommunerådet

### 10.7.1 Gjeldende rett

Kommuneloven § 21 bestemmer at grupper av kommunestyremedlemmer som ikke deltar i kommunerådet, skal sikres nødvendig utredningsmessig og kontormessig assistanse. Det er opp til kommunestyret å fastsette nærmere regler. Det vil likevel være en nedre terskel som kommunestyret ikke kan gå under. Støtten må minst være på et slikt nivå at gruppene reelt får mulighet til å opptre som korrektiv og en kontrollinstans overfor kommunerådet. Det følger for øvrig av forarbeidene til § 21 at med grupper siktes det til de som er valgt inn i kommunestyret på samme valgliste. Det betyr at kommunestyremedlemmer som melder seg ut av partiet etter valget, ikke har krav på støtte etter denne bestemmelsen.

### 10.7.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å videreføre bestemmelsen om støtte til grupper som ikke er med i kommunerådet. Det vil fortsatt være opp til kommunestyret å fastsette nærmere regler for støtte.

Utvalget understreker at vervet som kommunestyremedlem er et personlig verv som den folkevalgte beholder selv om vedkommende bryter med partiet sitt. Utvalget ønsker derfor en endring for å sikre at også kommunestyremedlemmer som melder seg ut av et parti, og opptre som uavhengige medlemmer i kommunestyret, skal ha rett til slik støtte selv om de ikke lenger er medlemmer av gruppen de ble valgt inn for.

### 10.7.3 Høringsinstansenes syn

Om lag ti høringsinstanser gir konkret støtte til utvalgets forslag. I tillegg er det om lag 65 instanser som har gitt generell og overordnet støtte til lovforslagene fra utvalget, uten særskilt å nevne dette forslaget. Ingen høringsinstanser har innvendinger mot forslaget.

### 10.7.4 Departementets vurdering

Departementet er enig med utvalget i at ordningen med støtte er viktig for å sikre at opposisjonen i kommunestyret skal kunne fungere som et korrektiv og en kontrollinstans overfor kommunerådet. Høringen har ikke avdekket argumenter mot ordninger, og det er heller ingen høringsinstanser som har hatt innvendinger mot forslaget. Departementet deler videre utvalgets syn om at kommunestyremedlemmer som melder seg ut av sitt parti og opptre som uavhengige medlemmer i kommunestyret, også skal være omfattet av bestemmelsen og ha rett til slik støtte.

Departementet vil etter dette følge opp utvalgets forslag når det gjelder støtte til grupper som ikke er med i kommunerådet. I likhet med utvalget legger departementet ikke opp til noen nærmere regulering av retten til slik støtte. Det vil være opp til kommunestyret å fastsette nærmere regler, med den begrensning som fortsatt følger av at det vil være en nedre terskel for støtte som kommunestyret ikke kan gå under.

## 11 Ordfører

### 11.1 Ordførers myndighet og oppgaver

#### 11.1.1 Gjeldende rett

Kommuneloven gir ordføreren begrenset formell myndighet til å treffe vedtak på kommunens vegne. Ordføreren er med og treffer vedtak sammen med andre folkevalgte i kollegiale organer, men ellers er ordførerens formelle rolle i hovedsak å være ordstyrer, sette dagsordenen og være rettslig representant for kommunen.

Reglene om ordførerens myndighet og oppgaver følger av kommuneloven § 9 samt til dels av enkelte saksbehandlingsregler i kapittel 6.

Kommunestyret kan gi ordføreren myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, jf. § 9 nr. 5. Hva som er av «prinsipiell betydning», er i stor grad opp til kommunestyret selv å vurdere. Loven er imidlertid noe uklar på om kravet til prinsipiell knytter seg kun til «typer av saker» eller også til «enkeltsaker». Se nærmere omtale av dette begrepet i punkt 9.5.1.

Kommuneloven § 9 nr. 3 bestemmer at ordføreren leder møtene i kommunestyret og formannskapet. Som leder av kommunestyret og formannskapet, setter ordføreren opp sakliste for de enkelte møtene i disse organene, jf. § 32 nr. 2. Der som kommunestyret vil treffe vedtak i en sak som ikke er nevnt i innkallingen, vil ordføreren etter § 34 kunne motsette seg dette.

Ordføreren er rettslig representant for kommunen og underskriver på vegne av kommunen i alle tilfeller hvor ikke myndigheten er tildelt andre, jf. § 9 nr. 3. At ordføreren er rettslig representant, betyr at det er ordføreren som representerer kommunen ved rettssaker og overfor domstolene. Dette er nærmere regulert i domstolloven § 191, hvor det framkommer at det er ordføreren som tar imot forkynnelser og meldinger fra domstolene. Ordføreren har som rettslig representant også plikt til å møte og forklare seg for domstolene.

Ordføreren har videre møte- og talerett i alle kommunale organer, unntatt kommunerådet og organer under det. Stemme- og forslagsrett har

ordføreren kun der han eller hun er valgt inn som medlem. Dette følger av § 9 nr. 4.

#### *Forsøk*

I perioden 1999–2011 ble det gjennomført flere forsøk med direkte valg og utvidet myndighet for ordførere. Mange kommuner kombinerte de to formene for forsøk, selv om de ble gjennomført som separate forsøk. Utvidet myndighet for ordførere var en del av forsøkene i perioden 2003–2007 med 9 kommuner og i perioden 2007–2011 med 19 kommuner. For nærmere omtale av forsøkene og evalueringen av disse, vises det til NOU 2016: 4 side 121–122.

#### 11.1.2 Utvalgets forslag

Utvalget foretar en gjennomgang av ordførerrollen. Utvalget viser blant annet til at ordføreren tradisjonelt har hatt, og fortsatt har, en sentral rolle som kommunens fremste folkevalgte og bindeledd mellom de folkevalgte og administrasjonen i kommunen. Utvalget peker også på at ordførerrollen er viktig som kommunens ansikt utad. Videre trekker utvalget fram at selv om ordførerens formelle oppgaver etter kommuneloven er relativt små og upolitiske, er ordførerens reelle innflytelse langt større.

Utvalget har vurdert hvorvidt ordføreren bør gis økt formell myndighet. Dette vil delvis kunne være et spørsmål om mer myndighet og flere oppgaver skal gis ordføreren i loven, altså at ordføreren får disse oppgavene uavhengig av hva kommunestyret bestemmer. Delvis er det et spørsmål om kommunestyrets adgang til å delegerer myndighet og oppgaver til ordføreren skal utvides.

Erfaringene fra forsøkene omtalt ovenfor, viser at muligheten til å gi ordføreren utvidet myndighet i begrenset grad ble benyttet. Dette kan indikere at det kanskje ikke er behov for eller ønskelig med veldig stor utvidelse av myndigheten til ordføreren. På den annen side viste evalueringer og undersøkelser fra forsøkene at innbyggerne var positive til direkte valg. Direkte valg ble

ofte sett i sammenheng med et noe utvidet myndighetsområde.

Utvalget mener at dette spørsmålet må ses i sammenheng med det generelle spørsmålet om forholdet mellom folkevalgte og administrasjonen. En styrking av ordførerens rolle vil også kunne bidra til å styrke de folkevalgtes rolle.

Det å styrke ordførerens rolle må likevel balanseres mot andre hensyn. Ordføreren er tross alt en enkeltperson, og folkestyre med kollegiale organer som fatter beslutninger, er sentralt i det norske lokaldemokratiet. Strategiske spørsmål og prinsipielle saker bør således behandles i kollegiale organer. Etter en totalvurdering mener utvalget likevel at det er gode grunner for å utvide ordførerens myndighet noe.

Utvalget mener at utvidet myndighet i hovedsak ikke bør gjennomføres med en lovfesting av oppgaver til ordføreren, men at det heller bør lovfestes en videre adgang til å delegerer mer myndighet til ordføreren.

#### *Forslagsrett i folkevalgte organer der ordføreren ikke selv er medlem*

Utvalget foreslår likevel å lovfeste en forslagsrett for ordføreren i folkevalgte organer der han eller hun ikke er medlem. Dette skal ikke gjelde for kontrollutvalget. Utvalget viser til at ved å kunne fremme konkrete forslag får ordføreren en mulighet til påvirke utfallet i saken. Dette vil kunne være nyttig da ordføreren kjenner sakene godt og vil kunne være sentral i å bidra konstruktivt.

#### *Treffe vedtak i hastesaker*

Etter utvalgets vurdering bør loven åpne for at kommunestyret kan delegerer myndighet til ordføreren til å treffe vedtak i hastesaker. Utvalget mener dette er en praktisk og hensiktsmessig ordning, men at den også forutsetter stor tillit til ordføreren siden det ikke er noen begrensninger på hvilke type saker det kan fattes vedtak om.

#### *Opprette utvalg på eget initiativ*

Utvalget mener at ordføreren bør kunne tildeles myndighet til å opprette enkelte typer utvalg. Dette bør begrenses til utvalg det ikke er viktig at kommunestyret oppnevner. Derfor bør dette begrenses til utvalg som bare kan drive saksforberedelse av saker som ikke er prinsipielle.

#### *Treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning*

Utvalget foreslår også å videreføre dagens § 9 nr. 5, som gir kommunestyret adgang til å gi ordføreren myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell karakter. Utvalget foreslår at bestemmelsen tydeliggjøres, slik at det er klart at det er alle saker som ikke er av prinsipiell karakter som skal kunne delegeres, uavhengig av om det er enkeltsaker eller typer av saker. Se nærmere punkt 9.5.1 om forståelsen av dagens bestemmelser som handler om delegering av enkeltsaker og typer av saker som ikke er av prinsipiell karakter. Utvalget mener at også formannskapet bør kunne delegerer slik myndighet til ordføreren med mindre kommunestyret har bestemt noe annet.

#### *Rapportering*

Utvalget foreslår videre at ordføreren skal pålegges en plikt til å rapportere tilbake til kommunestyret om hvordan delegert myndighet er benyttet. Selv om dette nok gjøres i stor utstrekning, mener utvalget at det kan være grunn til å fastslå i loven at slik rapportering skal skje. Det bør være opp til kommunestyret å fastsette på hvilken måte, hvor ofte og hvor omfattende rapporteringen skal være.

### **11.1.3 Høringsinstansenes syn**

Det er om lag 35 høringsinstanser som konkret gir uttrykk for at de støtter alle forslagene om å utvide myndigheten og oppgavene som kommunestyret kan delegerer til ordføreren. Det er bare tre høringsinstanser som uttrykker motstand mot alle forslagene. I tillegg er det om lag 40 høringsinstanser som gir overordnet og generell støtte til lovforslagene fra utvalget, uten særskilt å nevne disse forslagene. Det er i det vesentlige kommuner som har uttalt seg om forslagene, men også enkelte fylkeskommuner, interkommunale samarbeid og organisasjoner har avgitt uttalelser.

Om lag 15 høringsinstanser har uttalt seg konkret om en eller flere av de enkelte forslagene. I underkant av ti instanser er eksplisitt imot å gi ordføreren myndighet til å opprette utvalg, noen færre er imot å gi forslagsrett i folkevalgte organer hvor ordføreren ikke er medlem. Noen få gir imidlertid konkret uttrykk for at de er for myndighet til å opprette utvalg og forslagsrett. Når det gjelder forslaget om å kunne tildele ordføreren myndighet til å treffe vedtak i hastesaker, er det noen svært få som konkret støtter dette. Noen få

høringsinstanser støtter forslaget om at ordføreren skal pålegges en plikt til å rapportere tilbake til kommunestyret om hvordan delegert myndighet er benyttet. Ingen har noen innvendinger mot dette forslaget.

Høringsinstansene begrunner i svært beskjeden grad sine uttalelser, men det pekes på at forslagene gir rom for vurderinger om hva som er ønskelig, og hva det er behov for. For øvrig kan det være grunn til å anta at de som støtter utvalgets forslag uten selv å begrunne dette, i stor grad også stiller seg bak begrunnelsene til utvalget.

*Askim kommune* uttaler:

Askim kommune støtter utvalgets forslag. Dette gir rom for kommunestyret til å delegere mer myndighet til ordfører dersom de finner det tjenlig, og dermed større frihet til de folkevalgte til å velge løsninger som passer.

*Kongsberg kommune* begrunner sin støtte med at «de foreslåtte endringer vil gi ordfører en sterkere rolle». Også *KS* støtter forslagene.

*Pressens Offentlighetsutvalg* uttaler:

Dette representerer en betydelig utvidelse av ordførers myndighet i forhold til gjeldende lov, uten at vi kan se særlig konkrete argumenter som taler for dette. På side 126 i utredningen heter det at utvalget mener det er grunn til å åpne for dette, slik ordførere selv har ønsket. Utvalget skriver at dette er «praktiske og hensiktsmessige ordninger som kan gi ordføreren en styrket rolle i forhold til konkrete elementer», og «samtidig svekker det ikke kommunestyrets rolle nevneverdig».

Hva utvalget mener med det første er, bortsett fra at det kanskje kan styrke ordførers rolle, er temmelig vanskelig å begripe – og det er under enhver omstendighet ikke noe argument for ordningen. Utvalget mener at ordningen ikke skal svekke kommunestyrets rolle, men det vil i høy grad avhenge av hvordan ordførerne bruker utvidet myndighet i praksis.

#### 11.1.4 Departementets vurdering

Departementet mener at utvalgets generelle drøftelse av spørsmålet om å utvide ordførers myndighet og oppgaver er fornuftig og balansert, og kan i det vesentlige slutte seg til denne. Departementet mener at tiltak som kan styrke både ordførerrollen og de folkevalgtes rolle er positive. At ordføreren kan få tildelt noe mer myndighet og oppgaver, kan bidra til dette. Departementet

ønsker likevel ikke at ordføreren får eller kan få så vidt mye myndighet at det går utover andre folkevalgte eller de folkevalgte organenes mulighet til å skjytte sine oppgaver. Departementet er enig med utvalget når det blant annet peker på at ordføreren tross alt er en enkeltperson, og at folkestyre med kollegiale organer som fatter beslutninger, er sentralt i det norske lokaldemokratiet. Ingen av forslagene fra utvalget kan sies å gå på bekostning av andre folkevalgte eller folkevalgte organer som en grunnleggende del av det representative demokratiet.

Selv om det har vært relativt få høringsinstanser som har uttalt seg konkret om forslagene, viser høringsrunden at et klart flertall av de som har gjort seg opp en mening om forslagene, er positive til dem. Dette bygger opp under departementets overordnede oppfatning om at forslagene vil kunne styrke både ordførerrollen og de folkevalgtes rolle mer generelt.

#### *Opprette utvalg på eget initiativ*

Forslaget om at ordføreren bør kunne tildeles myndighet til å opprette enkelte typer utvalg, er det enkeltforslaget som vekker størst motstand i høringen. Det er likevel bare åtte høringsinstanser som eksplisitt går imot dette forslaget, i tillegg til de tre som går imot alle forslagene. Det har heller ikke kommet fram argumenter i høringen som taler avgjørende imot å åpne opp for dette. Departementet mener at det enkelte kommunestyret er godt egnet til selv å vurdere om det ønsker å gi ordføreren en slik myndighet. At utvalgene kun skal kunne forberede saker som ikke har prinsipiell betydning, tilsier også at ordførers eventuelle myndighet til å opprette dem ikke går på bekostning av andre viktige hensyn. Ved at disse utvalgene ikke kan få avgjørelsesmyndighet, svekkes ikke kommunestyrets eller andre folkevalgte organers myndighet. Departementet vil på denne bakgrunnen følge opp utvalgets forslag om at ordføreren bør kunne tildeles myndighet til å opprette enkelte typer utvalg.

#### *Forslagsrett i folkevalgte organer der ordføreren ikke selv er medlem*

Utvalget har videre foreslått å lovfeste forslagsrett for ordføreren i folkevalgte organer der ordføreren ikke er medlem. Departementet deler utvalgets begrunnelse for forslaget, om at ordføreren gjerne kjenner sakene godt og vil kunne være sentral i å bidra konstruktivt. Det er likevel, som nevnt ovenfor, viktig at økt myndighet til ordføre-



ren ikke går utover andre folkevalgte eller de folkevalgte organenes mulighet til å skjønne sine oppgaver. Departementet kan imidlertid ikke se at dette forslaget vil få slike konsekvenser. Riktignok ville det kunne være uheldig med en situasjon hvor en ordfører i svært stor grad benytter forslagsretten på en måte som faktisk svekker de andre medlemmenes ønske og vilje til å benytte sin tale- og forslagsrett. Departementet antar imidlertid at dette ikke vil være en særlig praktisk problemstilling.

Departementet er i tvil om en slik forslagsrett bør lovfestes, eller om det bør overlates til kommunestyret å vurdere om det ønsker å delegerer forslagsrett til ordføreren. Det er vanskelig å se at denne ordningen er mer sentral enn de andre forslagene som utvalget foreslår. Et argument som imidlertid taler for at denne rettigheten lovfestes, er at de tilstøtende rettighetene som ordføreren har til å møte og tale i disse organene, allerede er lovfestet. Hensynet til lovens systematikk tilsier derfor at også forslagsretten lovfestes. Departementet mener også at dette er en formalisering av ordførerens mulighet til å fremme forslag. Uten en slik ordning vil ordføreren likevel ha mulighet til å påvirke andre til å fremme forslag som ordføreren ønsker. Det gir mer ryddighet når man vet at det faktisk er ordføreren som står bak et forslag.

Departementet fremmer etter dette forslag om at ordførerens forslagsrett blir fastsatt i lov.

#### *Treffe vedtak i hastesaker*

Utvalget har videre foreslått at ordføreren skal kunne få tildelt myndighet til å treffe vedtak i hastesaker. Departementet mener at man i utgangspunktet bør være varsom med å åpne for at enkeltpersoner skal kunne treffe vedtak i saker som har prinsipiell betydning. Departementet er likevel enig med utvalget i at dette forslaget vil kunne utgjøre en praktisk og hensiktsmessig ordning. At lovens vilkår for å treffe hastevedtak må være oppfylt, er med på å gjøre ordningen mindre betenkelig. Det at kommunestyret eventuelt må delegerer denne myndigheten, og har adgang til å trekke den delegerer myndigheten tilbake, er også en sikkerhetsventil mot at ordføreren treffer vedtak i større grad enn det som er ønskelig og nødvendig. Departementet vil etter dette følge opp utvalgets forslag om at ordføreren skal kunne få tildelt myndighet til å treffe vedtak i hastesaker.

#### *Treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning*

Forslaget om å videreføre adgangen til å delegerer myndighet i saker som ikke er av prinsipiell betydning, har fått liten oppmerksomhet i høringen. Noe av grunnen kan være at dette bare er en videreføring, og ikke en utvidelse av ordførerens myndighet. Departementet er enig med utvalget i at denne delegeringsadgangen bør videreføres. Det enkelte kommunestyret er best egnet til å vurdere i hvilken grad en ordfører bør få tildelt denne myndigheten. Hovedregelen og utgangspunktet er at saker av prinsipiell betydning bør bestemmes i kollegiale organer. Delegeringsadgangen bør derfor fortsatt være begrenset til saker som ikke har prinsipiell betydning, slik også utvalget foreslår.

#### *Rapportering*

Departementet er enig med utvalget i at ordføreren bør pålegges en plikt til å rapportere til kommunestyret om hvordan den delegerer myndigheten er benyttet. Høringsrunden har ikke avdekket noen betenkeligheter med dette forslaget. Departementet viser her til at ingen høringsinstanser har reist noen innvendinger. I likhet med utvalget understreker departementet at det må være opp til kommunestyret å fastsette nærmere retningslinjer for rapporteringen. Her vil det være lokale forskjeller og behov for konkrete og lokale tilpasninger. Det er ikke behov for statlige regler som i detalj regulerer den nærmere innretningen av rapporteringsplikten.

## **11.2 Valg av ordfører**

### **11.2.1 Gjeldende rett**

Det følger av kommuneloven § 9 nr. 1 at ordføreren velges av kommunestyret og blant formannskapetets medlemmer. Den som har vært ordfører eller varaordfører de siste fire årene, kan nekte valg til begge vervene. Kravet om fritak må settes fram før valget foretas. Valget foretas for hele valgperioden.

Valget av ordfører skal etter kommuneloven § 17 nr. 2 gjøres på kommunestyrets konstituerende møte. Kommunestyret velger ordføreren ved et alminnelig flertallsvalg, og ved eventuell stemmelikhet blir valget avgjort ved loddtrekning, jf. § 38.

Varaordfører velges på samme måte som ordføreren.

Ved parlamentarisk styreform, hvor det ikke er noe formannskap, velges ordføreren og varaordføreren blant kommunestyrets medlemmer, jf. § 9 nr. 1 annet ledd. For øvrig gjelder de samme reglene for valg av ordfører og varaordfører.

Kommuneloven åpner ikke for direkte valg av ordfører. Det har imidlertid vært gjennomført forsøk i flere kommuner med slikt direkte valg. Utvalget foretar en gjennomgang av disse forsøkene, se NOU 2016: 4 side 121–123 med nærmere henvisninger.

### 11.2.2 Utvalgets forslag

#### *De ordinære bestemmelsene om valg av ordfører*

Utvalget foreslår i hovedsak å videreføre de ordinære bestemmelsene om valg av ordfører. Imidlertid foreslår utvalget at kommunestyret skal velge ordfører blant kommunestyrets medlemmer. Utvalget mener dette er en bedre ordning enn at ordfører velges blant formannskapets medlemmer, slik det er i dag. Ordføreren skal fortsatt være en del av formannskapet, men vil i stedet få plass der på sitt partis eller sin gruppes kvote. Hvis partiet eller gruppen ikke har noen rett til slik plass, får ordføreren den siste plassen.

Utvalget regner med at denne endringen i de fleste tilfeller ikke vil påvirke hvem som blir valgt til ordfører, men at denne ordningen er enklere og bedre å gjennomføre valgteknisk. I tillegg vil den kunne forhindre enkelte prinsipielle, uheldige konsekvenser av utvalgets forslag til nye regler om kjønnsbalanse ved forholdsvalg. I ytterste konsekvens ville den tiltenkte ordføreren ikke få plass i formannskapet med de nye reglene om kjønnsbalanse som utvalget foreslår. Den problemstillingen oppstår ikke hvis man velger ordføreren blant kommunestyrets medlemmer, samtidig som han eller hun får en plass i formannskapet.

Utvalget foreslår videre å forenkle bestemmelsen i kommuneloven § 9 nr. 1 om at den som har vært ordfører eller varaordfører de siste fire årene, kan nekte valg til begge verv. Forslaget bygger på en samtykkeordning i tråd med valgbarhetsreglene for de øvrige folkevalgte. Det innebærer at man ikke skal kunne velges til ordfører hvis man ikke har samtykket til dette på forhånd. Det vil være tilstrekkelig med muntlig samtykke.

#### *Direkte valg av ordfører som alternativ valgordning*

Utvalget mener at å innføre direkte valg av ordfører som et valgfritt alternativ til den ordinære måten å velge ordfører på, er en positiv måte å gi

kommunene større handlefrihet og selvstyre på. Det er også en måte å gi innbyggerne direkte påvirkningskraft når det gjelder hvem som skal være ordfører. Utvalget mener at dette vil kunne øke engasjementet og interessen for valg, lokaldemokrati og politikk generelt.

Dersom muligheten for direkte valg innføres sammen med muligheten for å gi mer myndighet til ordføreren, vil dette kunne styrke den reelle makten til de folkevalgte.

Et motargument til direkte valg av ordfører er risikoen for at det velges en ordfører som kommer fra et parti med svak velgeroppslutning og dermed svak representasjon i kommunestyret, og at dette vil kunne skape vanskelige situasjoner i kommunestyret senere. Utvalget mener imidlertid at dette neppe er et stort praktisk problem. Dessuten vil dette også kunne bli resultatet i tilfeller der kommunestyret velger ordføreren selv. Utvalget mener at dette motargumentet uansett ikke er grunn nok til ikke å tillate direkte valg dersom kommunestyret selv ønsker det.

Et annet motargument er at direkte valg kan føre med seg for stor grad av personfokusering. Utvalget peker på at noen mener slik personfokusering kan få en negativ konsekvens i form av mindre oppmerksomhet rettet mot partiene, parti-programmer og selve politikken. Sterk personfokusering kan også sies å stride mot norsk kultur og tradisjon. På den annen side vil det også kunne gi større engasjement og interesse for lokalvalg og lokalpolitikk. Utvalget konkluderer med at heller ikke motargumentet om personfokusering gir grunn til ikke å åpne for direkte valg i de kommuner som selv ønsker det.

#### *Utformingen av ordningen med direkte valg av ordfører*

Utvalget redegjør for de ulike valgordningene som ble brukt ved direkte valg av ordfører i forsøkene, og hvilken vurdering utvalget gjør av disse.

Utvalget foreslår at direkte valg av ordfører skal gjennomføres som et *preferansevalg med supplerende stemmegivning*.

Preferansevalg innebærer at velgerne kan gi sin stemme til flere kandidater, men at de angir hvem de har preferanse for. Ved preferansevalg med supplerende stemmegivning kan velgerne rangere to kandidater på stemmeseddelen. Hvis en kandidat får mer enn halvparten av førstestemmene, vinner vedkommende. Hvis ikke elimineres alle kandidater bortsett de to med flest førstestemmer. Ved opptellingen i denne omgangen telles også andrepreferansene til velgere som har avgitt

førstepreferanse til de eliminerte kandidatene. Den av de to kandidatene som får flest første- og andrestemmer vinner. Velgerne får således mulighet til å påvirke det endelige valget av ordfører selv om de primært ønsker å gi sin stemme til en kandidat som ikke er en av de to med flest førstevalgstemmer. Utvalget viser til at begrunnelsen for å velge denne metoden i forsøkene, dels var å bidra til å velge ordførere med bred oppslutning, dels at ordningen skulle være enkel å bruke for velgerne.

### 11.2.3 Høringsinstansenes syn

Det er om lag 65 høringsinstanser som har uttalt seg konkret om forslaget om direkte valg av ordføreren. Av disse er 35 instanser for og 30 imot. Når det gjelder forslagene knyttet til de ordinære bestemmelsene om valg av ordfører, er det svært få som kommenterer disse. I tillegg er det om lag 40 som gir overordnet og generell støtte til lovforslagene fra utvalget, uten særskilt å nevne disse forslagene. Det er i det vesentlige kommuner som har uttalt seg om forslagene, men også enkelte fylkeskommuner, interkommunale samarbeid og organisasjoner har avgitt uttalelser.

Departementet vil i det følgende redegjøre nærmere for høringsinstansenes syn på spørsmålet om direkte valg av ordfører.

De som støtter forslaget viser blant annet til det kommunale selvstyret.

*Hammerfest kommune* og *Vest-Finnmark regionråd* uttaler at forslaget «gir rom for vurderinger i den enkelte kommune om hva som er ønskelig og hva det er behov for ut fra lokale forhold». *Kristiansand kommune* støtter direkte valg siden «kommunene selv bør ha stor handlefrihet».

Høringsinstansenes trekker også fram økt interesse for lokalpolitikk og innbyggernes påvirkning på valg av ordfører.

*Spydeberg kommune* uttaler:

Direkte valg av ordfører vil kunne styrke ordførerrollen, gi kommunestyret større handlefrihet og kan gi en positiv effekt på interessen for lokalpolitikk og lokalvalg ved at innbyggerne får større påvirkning på valg av ordfører.

*Nordreisa kommune* uttaler:

Nordreisa kommune mener forslaget gir det enkelte kommunestyre større handlefrihet og innbyggerne større påvirkning ved valg av ordfører.

*Akershus fylkeskommune* mener forslaget vil kunne styrke ordførerrollen og ha positiv effekt på valgdeltakelsen.

De som er imot forslaget viser i stor grad til at det kan være uheldig å ha en ordfører som ikke har støtte i kommunestyret, men også at det kan bli uheldig personfokus.

*Engerdal kommune* viser i den forbindelsen til at det «er viktig i den politiske hverdagen at den ordføreren som blir valgt har flertallet i et kommunestyre bak seg».

*Unio* uttaler:

Vi mener at det er grunnleggende viktig at ordførervervet utgår fra en flertallskonstellasjon i kommunestyret. Et kommunestyre der ordfører ikke har støtte vil gi store utfordringer for den politiske handlingsevnen i kommunen. Dette vil dessuten kunne fjerne oppmerksomheten fra de politiske sakene i lokalpolitikken, og over på et i verste fall tabloid personfokus, der det blir mindre rom for de viktige politiske debattene.

*Rollag kommune* uttaler:

En slik ordning vil bidra til å redusere kommunestyres kollegiale ansvar når det gjelder politisk styring av kommunen på lokalt plan. Direkte valg av ordfører vil i tillegg bidra til en ytterligere personfokusering i valgprosessen, noe som ikke er ønskelig.

*Strand kommune* uttaler blant annet:

Strand kommune hadde direktevalg av ordfører ved kommunevalget i 2007. Erfaringen tilsier at det ikke bør lovfestes en anledning til å vedta direktevalg av ordfører. Ved direktevalg kan ordføreren komme i en svært krevende situasjon i forhold til kommunestyret som kollegialt organ, og direktevalget kan hemme de politiske prosessene og den politiske diskusjonen i kommunestyret i perioden. Ordfører som er valgt direkte, og altså i prinsippet i et annet valg enn kommunestyremedlemmene, kan oppleves å bygge på sin rolle på et annet votum fra innbyggerne enn kommunestyret. Det vil kunne oppstå uklarhet om hva som faktisk er innbyggernes valg og hvilket mandat innbyggerne har gitt til ordføreren versus kommunestyret.

Ved direktevalg vil det ofte skje at ordføreren utgår fra et parti eller en gruppe som ikke kan danne flertall i kommunestyret i kontrover-

sielle saker og ordføreren vil da lett komme på sidelinjen i det politiske arbeidet i kommunestyret.

Dagens ordning der kommunestyret ved konstitueringen velger ordfører blant sine medlemmer har stor egenverdi. Prosessen tydeliggjør de politiske skillelinjene, den synliggjør alliansene og den skaper legitimitet og plattform for ordførerrollen i kommunens øverste organ[...]

*Fylkesmannen i Rogaland* uttaler:

Det vil normalt være en fordel at ordføreren har et flertall av kommunestyrets medlemmer bak seg når vedkommende skal fremme kommunens interesser utad. Direkte ordførervalg vil i noen tilfeller ikke gjenspeile den politiske sammensetningen i kommunestyret. Erfaringene med prøveordningene synes dessuten bare i begrenset omfang å ha ført til økt interesse for lokalpolitikk blant befolkningen, selv om ordningen skal ha vært populær blant innbyggerne i forsøkskommunene, se utredningens kap. 10.2. Det virker på denne bakgrunn som ordningen ikke vil gi en slik samfunnsmessig gevinst at den bør innføres permanent.

Også KS går imot forslaget om direkte valg av ordfører.

#### 11.2.4 Departementets vurdering

*De ordinære bestemmelsene om valg av ordfører*

Utvalget har foreslått i hovedsak å videreføre reglene om valg av ordfører, men at ordføreren skal velges blant kommunestyrets medlemmer. Departementet konstaterer at forslaget er svært lite kommentert i høringsrunden.

Forslaget fra utvalget er begrunnet ut fra to forhold. Den ene delen av begrunnelsen er at den foreslåtte ordningen er bedre enn dagens ordning hvor ordføreren velges blant formannskapets medlemmer. Utvalget viser i den forbindelsen til at den foreslåtte ordningen er enklere og bedre å gjennomføre valgteknisk. Den andre delen av begrunnelsen er at ordningen vil kunne forhindre enkelte prinsipielle uheldige konsekvenser av utvalgets forslag til nye regler om kjønnsbalanse ved forholdsvalg.

Departementet følger ikke opp utvalgets forslag om nye regler ved kjønnsbalanse ved forholdsvalg, se punkt 14.2.4. Det er derfor ikke nød-

vendig å ta hensyn til dette momentet ved vurderingen av de ordinære bestemmelsene om valg av ordfører.

Videre er departementet usikker på om utvalgets forslag er enklere og bedre å gjennomføre valgteknisk. Så langt departementet er kjent med, har det ikke oppstått nevneverdig problemer med dagens ordning hvor kommunestyret først velger formannskap, og deretter velger ordføreren blant formannskapets medlemmer. Departementet mener at den gjeldende ordningen allerede er valgteknisk enkel å gjennomføre. Ved å videreføre dagens ordning vil det heller ikke være behov for særregler for å sikre at ordføreren får plass i formannskapet, slik som utvalgets forslag til ny § 6-2 tredje ledd skulle legge opp til.

Departementet vil på denne bakgrunnen ikke følge opp utvalgets forslag om at ordføreren skal velges blant kommunestyrets medlemmer. Departementet foreslår derimot å videreføre gjeldende rett om at ordføreren og varaordføreren velges blant formannskapets medlemmer.

Utvalget har også foreslått å fjerne bestemmelsen om at en person kan kreve seg fritatt fra å bli valgt til ordfører og varaordfører dersom han eller hun har hatt et slikt verv de siste fire årene. Utvalget foreslår isteden at det tas inn en generell bestemmelse om at den som ikke på forhånd har samtykket til å stille til valg, ikke skal kunne velges. Departementet slutter seg både til forslaget og utvalgets begrunnelse for dette.

*Direkte valg av ordfører som alternativ valgordning*

Departementet mener utvalget har foretatt en grundig drøftelse av spørsmålet om direkte valg av ordfører. Som utvalget trekker fram, er det argumenter både for og imot en slik ordning. Departementet registrerer også at høringsinstansene er delt i dette spørsmålet, men at det er noen flere som gir sin støtte til forslaget enn de som går imot. Både for- og motargumentene som høringsinstansene har benyttet, er i all hovedsak de samme som utvalget peker på.

På den ene siden er departementet enig i at hensynet til det kommunale selvstyret og den kommunale handlingsfriheten isolert sett taler i retning av å videreføre utvalgets forslag.

På den andre siden mener departementet at argumentene som handler om økt interesse for lokalpolitikk og liknende, ikke kan tillegges stor vekt. Departementet viser til utvalgets oppsummering av evalueringen av forsøkene med direkte valg. Der peker utvalget på at det ble registrert en viss økt interesse for og engasjement i valgkam-

pen i forsøkskommunene og for lokale saker generelt. Likevel viste evalueringen at valgdeltakelsen ikke økte, og at deltakelsen til ordførervalget var noe lavere enn til kommunestyrevalget. Departementet mener også, i likhet med flere høringsinstanser, at det vil være uheldig hvis det velges en ordfører som har svak støtte i kommunestyret. Departementet viser blant annet til uttalelsen fra *Strand kommune* om at ordføreren da lett vil komme på sidelinjen i det politiske arbeidet i kommunestyret. Selv om en slik situasjon også i prinsippet kan oppstå i tilfeller hvor kommunestyret velger ordføreren, er departe-

mentet skeptisk til å legge til rette for ordninger som kan gi slike utslag. Videre vil departementet vise til at en ordfører som har kommunestyrets flertall bak seg, også kan ha større legitimitet blant innbyggerne. En ordfører med et flertall bak seg vil også i større grad være en del av det ordinære politiske styringssystemet sammenliknet med en ordfører som ikke har flertall. Dette vil også kunne gi mer oversiktlige styringsforhold for innbyggerne.

Departementet vil etter dette ikke følge opp forslaget fra utvalget om direkte valg av ordfører.

## 12 Kommunale foretak

### 12.1 Gjeldende rett

Kommunale foretak er en del av kommunen som juridisk person og drives dermed som en del av kommunens virksomhet, jf. kommuneloven § 61.

#### 12.1.1 Foretakets ledelse

Foretaket ledes av et styre og en daglig leder, jf. kommuneloven § 64. Kommunestyret velger styremedlemmene. Styret er direkte underordnet kommunestyret, og daglig leder er direkte underordnet styret. For daglig leder innebærer dette at vedkommende ikke står i noe underordningsforhold til kommunens administrasjonssjef. Styret har myndighet til å treffe avgjørelse i alle saker som gjelder foretaket og dets virksomhet, innenfor rammen av det formålet kommunestyret har fastsatt i vedtektene. Myndigheten vil imidlertid være begrenset av de budsjettfullmaktene kommunestyret gir. Kommunestyret kan også begrense styrets myndighet gjennom sin generelle instruksjonsmyndighet, hvilket gir ytterligere adgang til folkevalgt kontroll med foretakets virksomhet. Administrasjonssjefen kan på sin side instruere foretakets ledelse om å utsette iverksettelsen av en sak til kommunestyret har behandlet saken, jf. kommuneloven § 72. En sak kan på denne måten løftes ut av foretaket og inn i kommunestyret.

#### 12.1.2 Økonomiforvaltningen

Kommunelovens regler om økonomiforvaltning gjelder for foretaket. Ettersom foretaket er en del av kommunen som juridisk person, er det ikke noe skille mellom foretakets og kommunens økonomi. Foretakets fordringer og forpliktelser vil være å anse som kommunens eiendeler og gjeld.

Foretakets budsjettammer skal innarbeides i kommunens årsbudsjett. Innenfor dette vedtar foretaket sitt særbudsjett. Foretaket skal avlegge et særregnskap som vedtas endelig av kommunestyret. Dersom et foretak har regnskapsunder-

skudd som foretaket ikke dekker inn selv, har kommunestyret plikt til å overføre midler til foretaket for å dekke inn underskuddet.

Kommunale foretak skal i utgangspunktet følge de samme budsjett- og regnskapsregler som den øvrige kommunale virksomheten. Foretak som driver næringsvirksomhet, har adgang til å følge regnskapslovens regler.

#### 12.1.3 Forholdet til forvaltningsloven, offentlighetsloven og kommuneloven for øvrig

Foretaket vil som en del av kommunen være omfattet av forvaltningsloven og offentlighetsloven. Også de andre reglene i kommuneloven gjelder for foretaket. Kapittel 6 om saksbehandlingsregler i folkevalgte organer gjelder likevel ikke for foretak, med unntak av enkelte bestemmelser.

Særlig viktig her er at reglene om møteoffentlighet også gjelder for foretak. Møter i foretakets styre skal derfor holdes for åpne dører, med mindre dørene skal eller kan lukkes med hjemmel i kommuneloven § 31.

#### 12.1.4 Habilitetsregelen i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e

Forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e, jf. § 10, inneholder en bestemmelse om automatisk inhabilitet for tjenestemann eller folkevalgt som også har en ledende stilling i eller er medlem av styret eller bedriftsforsamlingen i et selskap, når saker hvor selskapet er part skal behandles i et folkevalgt organ eller i administrasjonen i kommunen. Det er i samme bestemmelse tilsvarende inhabilitetsregel for samme rollekombinasjon i et samvirkeforetak, en forening, en sparebank eller en stiftelse.

Bestemmelsen gjelder ikke for styremedlemmer eller personer i ledende stillinger i kommunale foretak. Kommunale foretak er ikke selvstendige rettssubjekter og er ikke omfattet av selskapsbegrepet.

### 12.1.5 Parlamentarisk styrte kommuner

Det gjelder enkelte særregler for kommunale foretak i kommuner med parlamentarisk styreform. Kommuneloven § 62 nr. 2 som trådte i kraft 1. juli 2016, gir kommunestyret en generell adgang til å delegerer sin myndighet etter bestemmelsene i kapitlet om kommunale foretak til kommunerådet. En slik delegering innebærer langt på vei at kommunerådet overtar kommunestyrets rolle overfor kommunale foretak. Myndighet til å opprette eller nedlegge et kommunalt foretak kan likevel ikke delegeres. Kommunerådet kan videre delegerer myndigheten sin til enkeltmedlemmer av rådet, med mindre kommunestyret har bestemt noe annet. Videre kan det i vedtektene fastsettes at daglig leder skal ansettes av kommunerådet, jf. § 70.

## 12.2 Utvalgets forslag

### 12.2.1 Innledning

Utvalget mener at det likevel er grunn til å se nærmere på to utfordringer som IRIS (International Research Institute of Stavanger) peker på i rapporten *Kommunale foretak – konsekvenser for folkevalgt styring og lokaldemokrati (2012)* samt enkelte andre spørsmål. Dette knytter seg spesielt til å ivareta eierfunksjonen og til å håndtere dobbeltrollen som medlem av foretakets styre og samtidig innehaber av andre folkevalgte verv. I kartleggingen får kommunale foretak likevel gode skussmål fra både de folkevalgte, styret, kommuneadministrasjonen og daglig leder. Utvalget foreslår derfor å videreføre organisasjonsformen uten store endringer i regelverket.

### 12.2.2 Eierstyring

Kommunale foretak er en del av kommunen og de skal derfor styres etter de samme prinsipper som de øvrige delene av kommunens virksomhet, med mindre det er gjort særlige unntak for dette i regelverket for kommunale foretak.

Utvalget mener det er viktig at kommunene har et bevisst forhold til hva de vil med foretakene sine. Det vil bidra til klarere eierstyring av foretakene. Utvalget foreslår å innføre et krav om at kommunene skal utarbeide eierskapsmeldinger for virksomhet som drives i selskaper mv. Eierskapsmeldingen skal også omfatte kommunale foretak.

Utvalget viser til at kommunestyret har ansvaret for å utarbeide en eierstrategi for foretaket.

Eierstrategien bør drøftes med foretaket for behandling i kommunestyret.

Utvalget mener styret bør møte kommunens eierorgan regelmessig, minst én gang i året. Der som det ikke er oppnevnt noe særskilt eierorgan, er det kommunestyret som har denne oppgaven. Styringsdialogen i eiermøter bør omhandle rapportering, budsjett og planer samt prinsipielle enkeltsaker.

Dersom kommunestyret ikke tar ansvaret med eierstyring, kan det hende at styret i det kommunale foretaket i praksis tar på seg eierstyringsrollen også. Utvalget mener dette vil være uheldig. Det er viktig at kommunestyret ivaretar sitt eieransvar også for kommunale foretak. Kravet om eierskapsmelding vil bidra til økt oppmerksomhet på kommunestyrets eieransvar.

### 12.2.3 Rollekombinasjonen styremedlem i kommunalt foretak og tjenestemann eller folkevalgt i kommunen

Etter utvalgets vurdering er det viktig å unngå uheldige rollekombinasjoner i kommunene for ikke å svekke allmennhetens tillit til kommunene.

Kommunestyret er overordnet styret i kommunale foretak. Utvalget mener at det kan oppstå utfordringer hvor medlemmer av styret i kommunale foretak også er medlemmer av kommunestyret. En slik rollekombinasjon vil kunne svekke allmennhetens tillit til forvaltningen tilsvarende som der rollekombinasjonen knytter seg til et selskap eller en av de andre organisasjonsformene som er nevnt i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e. Etter utvalgets vurdering bør derfor lovverket endres for å unngå denne type rollekombinasjoner for kommunestyremedlemmer. Dette kan enten gjøres ved å innføre begrensninger i hvem som er valgbar til styret for kommunale foretak, eller ved å innføre en inhabilitetsregel, for eksempel tilsvarende den i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e. Å innføre begrensninger i valgbarheten er etter utvalgets vurdering et svært inngripende tiltak. Dette kan tilsi at det innføres en inhabilitetsregel. Utvalget har likevel kommet til at det er bedre å innføre begrensninger i valgbarheten. En inhabilitetsregel tilsvarende den i forvaltningsloven, er etter utvalgets vurdering lite egnet. Dette skyldes at kommunale foretak har noen særpreg som skiller seg fra organisasjonsformene som er regulert i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e.

Kommunale foretak er tettere knyttet til kommunen enn interkommunale selskaper og aksjeselskaper. Styret i et kommunalt foretak er videre

direkte underlagt kommunestyret, mens styret i et interkommunalt selskap eller et aksjeselskap er underlagt henholdsvis representantskapet og generalforsamlingen. Kommunale foretak er således på en helt annen måte enn for eksempel aksjeselskaper og interkommunale selskaper en del av kommunen. Etter utvalgets vurdering er det viktigere at medlemmene av kommunestyret kan delta i behandlingen av saker hvor foretaket er part, enn i saker hvor for eksempel et selskap er part. Utvalget mener at det vil være uheldig om et kommunestyremedlem må fratre ved behandlingen av en sak hvor et kommunalt foretak er part, fordi vedkommende sitter i styret for foretaket. Etter utvalgets vurdering bør det derfor ikke innføres habilitetsregler for å unngå rollekombinasjonen styremedlem i et kommunalt foretak og medlem eller varamedlem av kommunestyret. Utvalget mener det heller bør innføres begrensninger på hvem som kan velges inn i styret i et kommunalt foretak.

Utvalget har vurdert om medlemmer og varamedlemmer av kommunestyret skal være utelukket fra valg til styret i kommunale foretak generelt, eller om dette kun bør gjelde for vervet som leder av styret. Et slikt skille kan forankres i at lederen vil være den sentrale personen i styret og derfor i størst grad vil kunne tenkes å identifisere seg med foretaket når vedkommende som kommunestyremedlem behandler en sak som berører foretaket. Utvalget har likevel under tvil falt ned på at valgbarhetsbegrensningene bør gjelde for valg til styret generelt, ikke bare for ledervervet. Dette fordi det etter utvalgets vurdering er vanskelig å differensiere mellom vanlige styremedlemmer og lederen. Alle vil være opptatt av foretakets beste og delta på lik linje i styrets ledelse av foretaket.

Utvalget har vurdert om også andre folkevalgte enn kommunestyremedlemmer bør være utelukket fra valg til styret i kommunale foretak, men har kommet til at det kun bør innføres valgbarhetsbegrensninger for kommunestyremedlemmer. Dette har sammenheng med at det er kommunestyret som oppretter foretaket, velger styret og fastsetter vedtektene og de økonomiske rammene for foretaket. I parlamentarisk styrte kommuner skal medlemmene av kommunerådet fratre sine øvrige folkevalgte verv i perioden de sitter i kommunerådet. Det er således ikke mulig å være medlem av styret i et foretak og samtidig være medlem av kommunerådet.

Utvalget har videre vurdert i hvilken grad også ansatte i kommunen bør være utelukket fra valg til styret i kommunale foretak. Etter gjel-

dende rett kan ikke administrasjonssjefen i kommunen eller dennes stedfortreder være medlem av styret i et kommunalt foretak. Utvalget foreslår å videreføre denne valgbarhetsbegrensningen. Utvalget foreslår også å videreføre at den som er ansvarlig for regnskapet i et kommunalt foretak, ikke er valgbar til styret i foretaket. I tillegg skal de ordinære valgbarhetsreglene om hvem som er valgbare og hvem som er utelukket fra valg i utvalgets forslag til §§ 7-2 og 7-3, gjelde ved valg til styret i kommunale foretak. Det siste forslaget er nytt sammenliknet med gjeldende rett. Utvalget mener at det ikke er behov for å innføre ytterligere valgbarhetsbegrensninger utover dette for ansatte i kommunen ved valg til styret i kommunale foretak.

#### 12.2.4 Parlamentarisk styrte kommuner

På tidspunktet for utvalgets framleggelse var de nye reglene for parlamentarisk styrte kommuner som omtalt i punkt 12.1.5 sendt på alminnelig høring, men ennå ikke trådt i kraft. Utvalget gir sin støtte til endringene og mener reglene bør tas inn i den nye kommuneloven.

#### 12.2.5 Forholdet til statsstøtteforbudet i EØS-avtalen – handlingsrom

Kommunale foretak er en del av kommunen som rettssubjekt. I utgangspunktet gjelder derfor de samme vurderingene for kommunale foretak som for kommunen som helhet. Dette innebærer at kommunale foretak må organisere sin virksomhet og utøve denne virksomheten slik at det ikke ytes ulovlig statsstøtte til økonomisk virksomhet som foregår i regi av foretaket. Utvalget viser i denne sammenhengen til kapittel 22 i utredningen hvor utvalget foretar en nærmere vurdering av statsstøtteforbudet i EØS-avtalen og hvilke konsekvenser dette forbudet har for hvordan kommunene kan organisere sin økonomiske aktivitet. Utvalget mener kommunene på denne bakgrunnen bør starte arbeidet med å kartlegge i hvilken utstrekning det foregår økonomisk aktivitet i de kommunale foretakene.

### 12.3 Høringsinstansenes syn

---

#### 12.3.1 Generelt om kommunale foretak

Selv om relativt få høringsinstanser uttaler seg eksplisitt om hvorvidt det bør være adgang til å benytte kommunale foretak, gir et klart flertall av høringsinstansene generell støtte til gjeldende



rett eller avgir uttalelser som synes å forutsette at adgangen til å opprette og benytte kommunale foretak bør opprettholdes. *KS, KS Bedrift* og *KS Telemark* gir eksplisitt støtte til kommunenes adgang til å overlate kommunale oppgaver til kommunale foretak. Kun to høringsinstanser uttaler seg eksplisitt imot kommunenes mulighet til å benytte kommunale foretak. *Fagforbundet* uttaler:

Fagforbundet mener det er viktig at styringen av kommunene ivaretar kommunenes formål og egenart, og ikke baseres på styringsformer som er typiske for næringslivet.

*Unio* uttaler:

Unio er sterkt kritisk til at kommuneloven gir adgang til å opprette kommunale foretak, da disse kan svekke arbeidstakernes rettigheter og flytte viktige avgjørelser vekk fra demokratisk kontroll.

*Øyer kommune* mener på sin side at kommunale oppgaver kan overlates til kommunale foretak med unntak av oppgaver av prinsipiell karakter.

### 12.3.2 Rollekombinasjonen styremedlem i kommunalt foretak og tjenestemann eller folkevalgt i kommunen

Om lag 20 høringsinstanser gir konkret støtte til forslaget om at medlemmer av kommunestyret ikke kan være styremedlem i kommunale foretak, mens om lag 50 instanser gir overordnet og generell støtte til utvalgets forslag, uten særskilt å nevne dette forslaget. Om lag 70 høringsinstanser er imot utvalgets forslag. Om lag 15 av disse mener det heller bør innføres habilitetsregler, og må trolig forstås slik at de er enig i at dobbeltrollen kan være problematisk. For øvrig kan motstandernes argumenter oppsummeres i følgende hovedpunkter:

- Både kommuner og kommunale foretak er ikke-kommersielle organ som skal ivareta kommunens interesser. Det vil derfor ikke foreligge noen interessekonflikt mellom kommunen og kommunale foretak.
- Dobbeltrollen er kun problematisk ved muligheter for personlige fordeler.
- Det kan være en fordel for kompetanse, eierstyring og kunnskapsflyt at kommunestyrerepresentanter kan velges inn i styret til kommunale foretak.
- Forslaget innebærer en innskrenkning av det kommunale selvstyret.

- Forslaget innebærer at kommunene får mindre handlingsrom enn eiere av aksjeselskaper.
- Kommunestyremedlemmer er ikke avskåret fra å sitte i styret i andre selskap, stiftelser og foreninger.
- Det er vanskelig å finne nok kvalifiserte kandidater i mindre kommuner.

*Troms fylkeskommunes* høringsuttalelse er illustrerende for mange av innvendingene mot utvalgets forslag:

Mulighet for svekket tillit er en utfordring som selvsagt må tas på alvor. De problemstillingene som knytter seg opp til dette er kjent fra flere sammenhenger og relaterer seg ikke bare til kommunale foretak. For eksempel vil samme problemstilling oppstå for kommunestyrerepresentanter som sitter i styret til stiftelser og foreninger. Styreverv i et foretak gir innsikt i hvordan driften foregår. Dette er informasjon og kunnskap som representantene kan ta med seg i andre sammenhenger og som kan gi økt forståelse for de problemstillinger bransjen er opptatt av. Representanter fra kommunestyret kan også lettere fange opp politiske signaler som det kan være nyttig for foretaket å ta høyde for. Særlig vil det gjelde ved utarbeidelse av strategiplaner o.l. Erfaringen fra våre medlemmer er at de saker som tas opp med styret for foretaket i stor grad har politisk prinsipiell karakter og at beslutninger avhenger av politiske oppfatninger. (...) Det ideelt sammensatte styret bør etter vår oppfatning bestå av en blanding av politisk valgte og andre representanter nettopp fordi de kommunale foretakene ikke er like løsrevet fra den øvrige kommunale forvaltningen som interkommunale selskaper og aksjeselskaper.

*Buskerud fylkeskommune* støtter utvalgets forslag og peker særlig på hvordan eierstyringen av kommunale foretak skiller seg fra aksjeselskaper:

En vesentlig forskjell mellom aksjeselskaper hvor fylkeskommunen har eierinteresser og kommunale foretak, er at eierfunksjonen i et aksjeselskap utøves av generalforsamlingen. I et kommunalt foretak utøves eierfunksjonen av kommunestyret/fylkestinget. Som utvalget peker på er det viktig at kommunestyret/fylkestinget tar denne rollen, og ikke lar styret utøve en dobbeltrolle. Det er derfor også viktig at medlemmene av kommunestyret/fylkestinget kan delta i behandlingen av saker vedrø-

rende kommunale foretak. Det vil være uheldig dersom medlemmer av kommunestyret/fylkestinget må fratre fra behandlingen, som følge av inhabilitet, fordi vedkommende sitter i styret. Det bør også tas i betraktning at regler som utelukker valgbarhet, er vesentlig enklere å praktisere enn habilitetsregler. Buskerud fylkeskommune støtter derfor utvalgets forslag.

Svært få høringsinstanser uttaler seg konkret om det også bør innføres valgbarhetsbegrensninger for andre folkevalgte enn kommunestyremedlemmer og hvorvidt det også bør gjelde begrensninger for flere ansatte enn for administrasjonssjefen og dennes stedfortreder. *Unio* er som nevnt uenig i at det skal være adgang til å benytte kommunale foretak, men støtter subsidiært at det innføres valgbarhetsbegrensninger:

Hvis det fortsatt blir adgang til å organisere deler av den kommunale virksomheten som kommunale foretak støtter vi utvalgets forslag om at medlemmer og varamedlemmer av kommunestyret ikke skal kunne velges til styret i slike kommunale foretak. Denne begrensningen bør også gjelde den administrative ledelsen i kommunen. Vi har sett eksempler på kommunale virksomheter der både ordfører og rådmann sitter i styret. Resultatet er at retten til innsyn og muligheten til reell medbestemmelse for de ansatte i praksis blir sterkt svekket.

*Hedmark Revisjon IKS* støtter regelen om at administrasjonssjef, stedfortreder samt regnskapsansvarlig ikke kan være daglig leder i et kommunalt foretak.

### 12.3.3 Parlamentarisk styrte kommuner

*Oslo kommune* viser til at forsøkene med byråden som foretaksmøte har vært positive og har derfor imøtesett adgangen til å delegerer myndigheten til å styre kommunale foretak til kommunerådet/byrådet. Kommunen støtter derfor at reglene videreføres og at det kun gjøres mindre endringer i regelverket for kommunale foretak.

## 12.4 Departementets vurdering

### 12.4.1 Generelt om kommunale foretak

Departementet viser til at IRIS-rapporten *Kommunale foretak – konsekvenser for folkevalgt styring og lokaldemokrati (2012)* viste at foretaksformen var

etterspurt og velfungerende og at utvalget har foreslått i hovedsak å videreføre gjeldende regulering. Det vises videre til at et klart flertall av høringsinstansene har avgitt høringsuttalelser som baserer seg på at adgangen til å benytte kommunale foretak for å løse kommunale oppgaver opprettholdes. Departementet slutter seg til utvalgets vurderinger av at foretaksformen bør videreføres i ny lov.

### 12.4.2 Rollekombinasjonen styremedlem i kommunalt foretak og folkevalgt eller tjenestemann i kommunen

Et flertall av høringsinstansene er imot utvalgets forslag om å innføre valgbarhetsbegrensninger, men mange av disse instansene synes å legge til grunn at dobbeltrollen kan være problematisk og argumenterer for at det isteden bør innføres habilitetsregler.

Vurderingen av hvorvidt dobbeltrollen framstår som problematisk eller ikke, avhenger av hvordan man ser på kommunale foretak i den kommunale organiseringen. På den ene siden kan slike foretak sammenliknes med kommunens faste utvalg. Slike utvalg er folkevalgte organer for et avgrenset saksfelt hvor det er vanlig at medlemmer av kommunestyret deltar. Dette fordi foretakene i likhet med de faste utvalgene er en del av kommunen som eget rettssubjekt. Videre kan de kommunale foretakene behandle saker som ellers kunne vært behandlet av et fast utvalg. Kommunestyremedlemmer som deltar i slike utvalg vil derfor ofte få særlig innsikt i utvalgets saksfelt og kan gjerne oppfattes som politiker for saksfeltet.

Departementet mener imidlertid at kommunale foretak har mer til felles med selskaper som er egne rettssubjekter. For det første er kommunale foretak bygd opp på tilsvarende måte som slike selskaper. Foretaket ledes av et styre og en daglig leder, jf. kommuneloven § 64. Styret er direkte underordnet kommunestyret mens daglig leder er direkte underordnet styret. Dette innebærer at daglig leder ikke står i noe underordningsforhold til kommunens administrasjonssjef. Det sentrale er at den politiske styringen av foretaket skjer gjennom kommunestyrets generelle instruksjonsmyndighet.

Departementet mener at dersom et kommunestyremedlem også sitter i styret i et kommunalt foretak, vil det kunne være en fare for at de øvrige kommunestyremedlemmer ikke engasjerer seg i saker som gjelder foretaket. Valgbarhetsbegrensningen vil derfor kunne bidra til at et bredere utvalg av de folkevalgte involverer seg i styringen

av foretaket framfor at slike saker bare engasjerer det kommunestyremedlemmet som sitter i foretakets styre. Som kartleggingen av kommunale foretak påpeker, kan et kommunestyremedlem som også er styremedlem i et kommunalt foretak, bli mistenkt for å løpe foretakets ærend. Dette er egnet til både å svekke tilliten til kommunestyremedlemmet og den politiske styringen av det kommunale foretaket generelt.

En del høringsinstanser mener at det er bedre å håndtere kommunestyremedlemmers dobbeltrolle ved å innføre habilitetsregler. Det innebærer at kommunestyremedlemmer fortsatt kan være styremedlem i et kommunalt foretak, men at de må fratre når kommunestyret behandler saker hvor foretaket er part. Departementet mener at valgbarhetsregler er mer hensiktsmessig enn habilitetsregler. Dette skyldes at det er vervet som kommunestyremedlem som er det primære vervet. Vervet som styremedlem i det kommunale foretaket er av underordnet betydning og som regel avledet av vervet som kommunestyremedlem, altså at vervet som styremedlem skyldes at personen sitter i kommunestyret. Det er derfor uheldig at kommunestyremedlemmet må fratre det sentrale vervet som folkevalgt.

Sentralt i vurderingen av om det skal innføres habilitetsregler eller valgbarhetsregler er også hvor ofte dobbeltroller kan oppstå. Ettersom kommunale foretak er i samme rettssubjekt som kommunen og en del av kommunens kjernevirksomhet, vil dobbeltroller kunne oppstå langt oftere enn når et kommunestyremedlem sitter i styret for andre foretak. Habilitetsregler vil derfor kunne svekke kommunestyrets eierfunksjon. Departementet mener det er viktig at et valgt kommunestyremedlem kan delta når kommunestyret som er eierorgan behandler saker som dreier seg om det kommunale foretaket. For å støtte opp under kommunestyret som kommunens overordnede organ er det viktig at reglene legger til rette for at alle valgte kommunestyremedlemmer i størst mulig grad kan delta i behandlingen av kommunestyresaker, for eksempel ved behandlingen av eierskapsmeldingen, jf. kapittel 26. Departementet er også enig med *Buskerud fylkeskommune* i at valgbarhetsregler er vesentlig enklere å praktisere enn habilitetsregler ettersom de gir klare kjøreregler for å unngå uheldige dobbeltroller.

Relativt mange høringsinstanser uttrykker motstand mot forslaget og peker på hensynet til kompetanse og kunnskapsflyt. Departementet

mener at forsvarlig saksutredning og større oppmerksomhet på eierstyring, herunder forslaget i punkt 26.1 om en årlig eierskapsmelding, vil kunne heve kommunestyrets kompetanse og sikre nødvendig kunnskapsflyt. Departementet mener det heller ikke er avgjørende at valgbarhetsbegrensningen gir mindre handlingsrom for kommunale foretak enn for aksjeselskaper. At det kommunale foretaket er en del av kommunen, innebærer at foretaket er tettere knyttet til kommunen enn et interkommunalt selskap eller et aksjeselskap. I et aksjeselskap utøves eierfunksjonen i generalforsamlingen, mens det for kommunale foretak er kommunestyret som er eierorgan. Departementet slutter seg etter dette til utvalgets forslag om valgbarhetsbegrensninger for kommunestyremedlemmer.

Departementet slutter seg videre til utvalgets konklusjon om at det ikke bør innføres tilsvarende valgbarhetsbegrensninger for andre folkevalgte enn kommunestyremedlemmer. Begrunnelsen for dette er at det er kommunestyret som har eierstyringen av det kommunale foretaket, oppretter foretaket, velger styre, fastsetter vedtekter og de økonomiske rammene for foretaket. Når det gjelder parlamentarisk styrte kommuner, er det som utvalget påpeker, ikke mulig å være medlem av styret i et foretak og samtidig være medlem av kommunerådet.

Etter gjeldende rett er administrasjonssjefen i kommunen og dennes stedfortreder avskåret fra å sitte i styret i et kommunalt foretak. Det samme gjelder den som er ansvarlig for regnskapet i et kommunalt foretak. Departementet slutter seg til utvalgets konklusjon om at disse reglene bør videreføres. Det er vanskelig å se at andre personer eller stillingsinnehavere i administrasjonen burde være avskåret fra å sitte i styret. Departementet viser for øvrig til at de alminnelige valgbarhetsvilkårene i kommuneloven også vil gjelde for valg til styret i et kommunalt foretak.

### 12.4.3 Parlamentarisk styrte kommuner

Departementet slutter seg til utvalgets konklusjon om at gjeldende modell for eierstyring av kommunale foretak i parlamentarisk styrte kommuner bør videreføres i ny kommunelov.

Bestemmelsen er parallell med bestemmelsen om kommunedirektørens ansvar for tilsvarende rapportering til kommunestyret. Se merknadene til § 25-2 for det nærmere innholdet i bestemmelsen.

## 13 Valgbarhet, ombudsplikt og suspensjon mv.

### 13.1 Valgbarhet, ombudsplikt og fritak

#### 13.1.1 Gjeldende rett

##### Valgbarhet

Både kommuneloven og valgloven har regler om valgbarhet for folkevalgte. Valgbarhet til kommunestyret blir regulert av valgloven § 3-3, mens valgbarhet til andre folkevalgte organer i kommunen følger av kommuneloven § 14. Med andre folkevalgte organer menes for eksempel formannskap, faste utvalg, kommunedelsutvalg, kontrollutvalg, kommuneråd og kommunale nemnder opprettet i medhold av andre lover. Reglene er i hovedsak de samme i begge lovene, selv om ordlyden er ulik på enkelte punkter.

Hovedregelen etter kommuneloven er at den som har stemmerett ved kommunestyrevalget, og som på valgtidspunktet står innført i folkeregistret som bosatt i kommunen er valgbar, jf. § 14 nr. 1 bokstav a. Den som er valgbar er også pliktig til å ta imot valg til kommunale folkevalgte organer. Personer som har enkelte funksjoner, er etter § 14 nr. 1 bokstav b utelukket ved valg til formannskap, faste utvalg, kommunedelsutvalg, kontrollutvalg, kommuneråd og kommunale nemnder opprettet i medhold av andre lover. Disse er

- fylkesmannen og assisterende fylkesmann,
- administrasjonssjefen og dennes stedfortreder,
- sekretær for kommunestyret,
- leder av forvaltningsgren,
- ansvarlig for regnskapsfunksjonen og
- den som foretar revisjon for kommunen.

Hvilke stillinger i kommunen som faller inn under kategorien «leder av forvaltningsgren», har medført tolkningsproblemer. Dette er et skjønnsspørsmål som vurderes på bakgrunn av hvordan administrasjonen er organisert i den enkelte kommune. Med forvaltningsgren siktes det til et avgrenset og utadrettet funksjonsområde i den kommunale forvaltningen. For å anse en person som leder av forvaltningsgren, må vedkommende ha en kvalifisert lederstilling med et selvstendig ansvar. Stillinger som innebærer lederfunksjoner med delegerte fullmakter fra administrasjonssje-

fen innenfor en del av administrasjonen, må omfattes av uttrykket. En typisk stilling som faller inn i denne kategorien, er etatsleder. Ledere av enkeltstående virksomheter (resultatenheter), typisk rektorer og ledere av barnehager og sykehjem, er likevel valgbare, jf. § 14 nr. 1 bokstav b som gjør et eksplisitt unntak for disse. Disse lederne vil være valgbare uten hensyn til hvor vide fullmakter de har fått delegert fra administrasjonssjefen. Gjeldende rett innebærer at de som utfører administrative lederoppgaver innen en del av den kommunale forvaltningen på vegne av administrasjonssjefen, ikke er valgbare, mens de som er ledere av institusjoner eller enkeltstående virksomheter, er valgbare.

Det følger av § 14 nr. 2 at alle er valgbare til andre folkevalgte organer enn de som er nevnt i § 14 nr. 1, med unntak av de som har tapt stemmeretten eller foretar revisjon for vedkommende kommune. Videre har § 14 nr. 3 enkelte særskilte valgbarhetsregler for valg til styret for kommunale foretak og interkommunale styrever etter § 27. Ved valg til slike organer plikter man ikke å motta vervet, slik man gjør etter § 14 nr. 1.

Kommuneloven inneholder også særskilte valgbarhetsregler for enkelte organer, for eksempel valg til styret for kommunale foretak, se § 65 nr. 2 og kontrollutvalget, se § 77 nr. 2.

Den som taper valgbarheten til et folkevalgt organ, skal som en hovedregel tre endelig ut av organet, jf. kommuneloven § 15 nr. 1. Det er forutsatt i forarbeidene til bestemmelsen, jf. NOU 1990: 13 side 186, og lagt til grunn i Kommunal- og moderniseringsdepartementets forvaltningspraksis at valgbarheten likevel ikke går tapt dersom tap av valgbarhet skyldes *konstituering* i en stillingskategori som ville gjort at vedkommende normalt ville tapt valgbarheten. Konstitueringen må være av midlertidig og kortvarig karakter. Departementet har i en sak uttalt at en konstituering på et halvt år er å regne som midlertidig. Loven inneholder en særlig regulering av tap av valgbarhet som skyldes registrert utflytting av kommunen. I slike tilfeller har den folkevalgte rett til å tre inn i vervet igjen dersom utflyttingen ikke varer mer enn to år.

### Ombudsplikt

Ombudsplikten innebærer både en plikt til å stille til valg dersom man blir ført opp på en liste og en plikt til å ta på seg vervet og fungere i vervet ut valgperioden dersom man blir valgt. Ombudsplikten er hjemlet i Grunnloven § 63, valgloven § 3-1 (stortingsvalg) og valgloven § 3-3 (kommunestyrevalg og fylkestingsvalg). Kommuneloven § 14 nr. 1 regulerer ombudsplikten ved valg til de mest sentrale av de øvrige folkevalgte organene i kommunen.

Rett til å kreve seg fritatt fra valg til andre folkevalgte organer enn kommunestyret blir regulert av kommuneloven § 14 nr. 1 bokstav c. Den som har vært medlem av vedkommende organ de siste fire år kan kreve seg fritatt fra valget. I tillegg kan medlemmer av politiske partier kreve fritak fra å stå på listeforslag som ikke er framsatt av det partiet man er medlem av. Reglene for fritak fra å stå på listeforslag er forskjellige i valgloven og kommuneloven etter endringen av valgloven som trådte i kraft fra og med kommunestyrevalget i 2015. En slik mulighet har man i dag ikke etter kommuneloven.

### Fritak

Rett til fritak etter at man er valgt inn i et folkevalgt organ følger av kommuneloven § 15 nr. 2. Kommunestyret kan etter søknad fritta den som ikke uten «uforholdsmessig vanskelighet eller belastning» kan skjønne sine plikter i vervet. Den folkevalgte kan fritas for et kortere tidsrom eller for resten av valgperioden. Det er først og fremst søkerens arbeidsforhold, sykdom og andre sterke velferdsgrunner bestemmelsen sikter til. Bestemmelsen legger listen for fritak høyt, jf. begrepet uforholdsmessig. Det skal foreligge grunner som gjør det ekstra byrdefullt å oppfylle de pliktene som følger av vervet for at man skal kunne få innvilget fritak. Dette begrepet er likevel såpass skjønnsmessig at det ikke er mulig på generelt grunnlag å fastslå hvor grensen går for når noe er uforholdsmessig, og når det ikke er det. Dette må vurderes konkret i det enkelte tilfellet.

## 13.1.2 Utvalgets forslag

### Valgbarhet

Utvalget har vurdert reglene i kommuneloven og foreslår i hovedsak en videreføring av reglene om valgbarhet. Hovedregelen er at den som har stem-

merett og er innført i folkeregisteret i kommunen, er både valgbar og pliktig til å ta imot valg.

Kommunelovens valgbarhetsregler omfatter i dag valg til formannskap og fylkesutvalg, faste utvalg, kommunedelsutvalg, kontrollutvalg, kommuneråd/fylkesråd og kommunale eller fylkeskommunale nemnder som opprettes i medhold av andre lover. Utvalget foreslår at valgbarhetsreglene i utgangspunktet skal gjelde for alle folkevalgte organer i kommunen, det vil si at de også skal gjelde for dagens komiteer (det vil si alle *utvalg* etter forslaget), styret for institusjoner, interkommunale styrever og styret for kommunale foretak. Et unntak er valg til styret og andre styringsorganer for kommunale oppgavefelleskap hvor det foreslås at kommunedirektøren eller en representant for vedkommende likevel skal være valgbar. Bakgrunnen for dette er at utvalget mener det vil være uheldig å ha ulike regler for valgbarheten til kommunedirektøren for kommunale oppgavefelleskap, interkommunale selskaper og aksjeselskaper.

Utvalget foreslår at de som er valgbar og som har plikt til å ta imot valg reguleres i en egen bestemmelse, mens de som er utelukket fra valg reguleres i en annen bestemmelse i kommuneloven. Personer som har enkelte funksjoner er utelukket ved valg til folkevalgte organer, og utvalget foreslår i hovedsak en videreføring av de personellgruppene som er utelukket fra valg. Utvalget mener begrepet leder av forvaltningsgren i dagens kommunelov § 14 nr. 1 bokstav a, er uklart og bør erstattes. Som erstatning foreslår utvalget begrepet kommunalsjefer, etatssjefer og ledere på tilsvarende nivå da denne formuleringen er lettere å forstå. Samtidig vil begrepet leder på tilsvarende nivå tydeliggjøre at det må foretas en konkret vurdering i den enkelte kommune ut fra hvordan administrasjonen er organisert. Formuleringen fanger videre opp at ledere av enkeltstående virksomheter som hovedregel vil være valgbar, for eksempel rektorer og ledere ved barnehager og sykehjem. Det foreslås videre at lederen for sekretariatet til kontrollutvalget ikke skal være valgbar.

Utvalget foreslår at bostedskravet i utgangspunktet skal gjelde alle folkevalgte organer i kommuner. Dette fordi det er et viktig prinsipp at det er personer bosatt i kommunen som tar beslutninger som gjelder innbyggerne i kommunen. Krav om å være bosatt i kommunen er særlig viktig ved valg til folkevalgte organer hvor det politiske og representative elementet i folkevalgtvervet er spesielt framtreddende. Der organet i større grad kan likestilles med styret i et selskap, mener utvalget det er legitimt å gi kommunene større frihet til

selv å avgjøre hvem de skal velge inn i organet. Derfor foreslår utvalget unntak for bostedskravet ved valg av medlemmer til styre for institusjon, styre oppnevnt av kommunerådet, styre i kommunalt foretak og folkevalgt organ for kommunalt oppgavefelleskap, med unntak av representantskapet. Her vil også personer bosatt utenfor kommunen være valgbare.

#### Ombudsplikt

Utvalget foreslår endringer i reglene om fritak fra å stå på valgliste. Etter valgloven kan en person kreve seg fritatt fra å stå på en valgliste til kommunestyret dersom vedkommende avgir en skriftlig erklæring om at han eller hun ikke ønsker å stille til valg på den aktuelle listen. Dette er relativt nytt og begrunnet i at det bør være frivillig å stå på en liste for et politisk valg. Utvalget mener dette bør gjelde også for valg til folkevalgte organer etter kommuneloven og foreslår en liknende rett til fritak fra å bli oppført på slik valgliste. Det foreslås imidlertid at frivillighet og fritaksmulighet ivaretas ved et krav om at den som skal stå på et listeforslag, må ha gitt skriftlig samtykke på forhånd. Utvalget mener dette gir færre oppgaver for kommunens administrasjon enn valglovens krav om at valgmyndighetene skal underrette kandidatene og opplyse om adgangen til å søke fritak fra å stå på liste. Utvalget foreslår likevel å videreføre at det ikke skal være adgang til å reservere seg mot å bli valgt som medlem av formannskapet. Alle som er valgt inn i kommunestyret vil således kunne velges inn i formannskapet uavhengig av om de har samtykket til det.

#### Fritak

Når det gjelder muligheten til å få fritak fra vervet når man først er valgt, mener utvalget at vilkårene fortsatt skal være strenge for å få fritak. Utvalget foreslår enkelte justeringer i utformingen av reglene for å klargjøre innholdet i vilkårene for å kunne bli innvilget fritak. Vilåret i dagens fritaksbestemmelse er at den folkevalgte ikke uten uforholdsmessig vanskelighet eller belastning kan skjønne sine plikter i vervet. Hva som er *uforholdsmessig vanskelighet* er i stor grad skjønnspreget. Det vil fortsatt være en skjønsmessig og konkret vurdering, men utvalget foreslår at vurderingsteamet skal være om ivaretagelsen av vervet fører til *vesentlig ulempe* for den folkevalgte. Utvalget foreslår videre at det ved vurdering av fritakssøknaden skal legges vekt på om grunnlaget for søknaden var kjent da den folkevalgte samtykket i å

bli valgt. Forutsetning for fritak bør som hovedregel være at forholdet ikke har vært kjent for den folkevalgte på samtykketidspunktet.

#### 13.1.3 Høringsinstansenes syn

Det er om lag 15 høringsinstanser som uttaler seg om forslagene om valgbarhet, ombudsplikt og fritak. De fleste av disse gir generell støtte til utvalgets forslag. I tillegg kommer om lag femti høringsinstanser som ikke uttaler seg konkret om dette, men som gir overordnet støtte til utvalgets forslag som sådan.

*Alta, Kvalsund og Hammerfest kommuner* er blant de høringsinstansene som støtter forenklingene og endringene som foreslås i reglene om valgbarhet, ombudsplikt samt reglene om utreden og fritak. *Trondheim kommune* støtter utvalgets forslag om valgbarhet, herunder forslaget om å åpne for at personer som ikke er bosatt i kommunen kan velges inn i styrer for organer med driftspregete oppgaver. *Forum for kontroll og tilsyn* uttaler seg spesielt om valgbarhet for sekretariatet til kontrollutvalget og peker på at det i praksis også er andre ansatte i tillegg lederen som er sekretær for kontrollutvalget, og da kan det bli problematisk om ansatte i sekretariatet er valgbar. Forumet mener spørsmålet om hvilke regler som bør gjelde for ansatte i sekretariatet generelt burde vært nærmere utredet. *Unio* støtter forslaget om at rådmann, etatssjefer og ledere på tilsvarende nivå ikke bør være valgbar.

Flere høringsinstanser mener det er viktig at ombudsplikt reguleres likt i valgloven og kommuneloven, og at det fortsatt skal være en streng ombudsplikt. Noen få høringsinstanser kommenterer utvalgets forslaget om at en person skal samtykke konkret, blant annet *Lunner kommune* som går imot forslaget med den begrunnelse at krav til samtykke «snur opp ned på prinsippet om at samfunnsdeltakelse er normen, og at å fritas fra det er unntaket».

#### 13.1.4 Departementets vurdering

##### Valgbarhet

Valgloven gir bestemmelser om valgbarhet, ombudsplikt og rett til å kreve fritak fra valg til kommunestyret. Dette kapittel omhandler reglene i kommuneloven for valg til andre kommunale folkevalgte organer enn kommunestyret. Departementet foreslår i likhet med utvalget å videreføre hovedregelen om at den som har stemmerett ved kommunestyrevalg og som er bosatt i

kommunen på tidspunktet for valget, er valgbar til kommunale folkevalgte organer. Det er et viktig demokratisk prinsipp at færrest mulig bør utelukkes fra valg til disse organene, og at politisk deltakelse i utgangspunktet bør være åpent for alle. Departementet foreslår å videreføre regelen om at alle som ikke har nådd stemmerettsalderen, men som for øvrig fyller vilkårene for valgbarhet og stemmerett, er valgbare til folkevalgte organer i kommunen. Det er viktig å gi denne gruppen muligheten til å delta i folkevalgte organer og således påvirke politikken som skal utøves i kommunen. Personer som er under stemmerettsalder vil imidlertid ikke være pliktige til å ta imot valg.

Personer som besitter enkelte funksjoner er ikke valgbare. Begrunnelsen for dette er at det er viktig å unngå sammenblanding av administrative og politiske funksjoner, noe man kan risikere dersom sentrale tjenestemenn i kommunen velges til folkevalgte organer. Videre vil stillinger som fylkesmann og assisterende fylkesmann, der oppgavene blant annet innebærer å føre tilsyn med kommunen, kunne være vanskelig å forene med rollen som folkevalgt i kommunen. For å sikre bred representasjon er det imidlertid viktig å sikre at de stillingskategoriene som utelukkes fra valg ikke blir for omfattende. Departementet støtter utvalgets forslag om i hovedsak å videreføre de stillingskategoriene som utelukkes fra valg til kommunale organer. Det gjelder fylkesmann, assisterende fylkesmann, kommunedirektøren i kommunen eller fylkeskommunen og hans eller hennes stedfortreder, sekretærer for kommunestyret eller fylkestinget, den som har ansvar for regnskapsfunksjonen i kommunen eller fylkeskommunen, den som foretar revisjon av kommunen eller fylkeskommunen, lederen av sekretariatet for kontrollutvalget i kommunen eller fylkeskommunen og ansatte i sekretariatet i kommunerådet eller fylkesrådet som har fått delegert myndighet fra rådet. Departementet foreslår i likhet med utvalget at de gruppene eller personene som utelukkes fra valg framgår av en egen bestemmelse i lovutkastet § 7-2.

Utvalget foreslår at lederen av sekretariatet for kontrollutvalget skal være utelukket fra valg til kommunale folkevalgte organer. Forslaget er nytt i forhold til gjeldende rett. *Forum for kontroll og tilsyn* støtter i sin høringsuttalelse forslaget, men mener det bør utredes hvorvidt også andre ansatte i sekretariatet bør utelukkes fra valg. Forumet mener det bør stilles krav til dokumentasjon av sekretærens uavhengighet, tilsvarende kravet for revisor i revisjonsforskriften. Departementet er enig i at de hensyn som gjør seg gjeldende for

lederen av sekretariatet for kontrollutvalget også gjør seg gjeldende for andre ansatte i sekretariatet. Departementet er videre enig i at sekretariatet for kontrollutvalget og revisor i denne sammenheng har sammenliknbare roller. Den som foretar revisjon for kommunen er ikke valgbar etter gjeldende rett, hvilket foreslås videreført i lovforslaget § 7-3. Departementet mener det er viktig å beholde prinsippet om at færrest mulig bør utelukkes fra valg. Samtidig har kontrollutvalget en spesiell rolle, og det er viktig å sikre tillit til at kontrollutvalget er uavhengig. Det er også særskilte regler for valg til kontrollutvalgets medlemmer som følger av lovforslaget § 23-1, der det blant annet foreslås at alle ansatte i kommunen er utelukket fra valg til kontrollutvalget.

Departementet foreslår at ansatte i sekretariatet for kontrollutvalget skal utelukkes fra valg til kommunale folkevalgte organer. Reglene gjelder uavhengig av hvordan kontrollutvalgssekretariatet er organisert.

Også «leder av forvaltningsgren i kommunen» omfattes av de stillingene som er utelukket fra valg. Hvilke stillingskategorier som omfattes av betegnelsen leder av forvaltningsgren har vært uklart i dagens kommunelov. Departementet støtter utvalgets forslag om å endre betegnelsen til «kommunalsjefer, etatssjefer og ledere på tilsvarende nivå». Dette er betegnelser som er vanlige for den type stillinger. At begrensningen gjelder for ledere på tilsvarende nivå, innebærer at det må gjøres en konkret vurdering i den enkelte kommune ut fra hvordan administrasjonen er organisert. Ledere av enkeltstående virksomheter vil som hovedregel være valgbare, hvilket er en videreføring av gjeldende rett. Dette vil typisk dreie seg om rektorer ved skoler og ledere for sykehjem og barnehager. Det vil også kunne oppstå rollekonflikter for slike ledere, men departementet er enig i utvalgets vurdering om at virksomhetsledere ikke er en så sentral del av ledelsen i kommunen at det tilsier at de ikke bør være valgbare. Dersom det skulle oppstå rollekonflikter knyttet til disse ledernes deltakelse i folkevalgte organer, bør det være tilstrekkelig å falle tilbake på habilitetsreglene i forvaltningsloven og kommuneloven. I kommuner der for eksempel en rektor i praksis også er kommunalsjef, etatssjef eller leder på tilsvarende nivå, vil rektoren likevel ikke være valgbar. Departementet foreslår å videreføre at en folkevalgt ikke taper sin valgbarhet dersom vedkommende konstitueres i en stillingskategori som ville gjort at vedkommende normalt ville tapt valgbarheten. Det er en forutsetning for å beholde valgbarheten at konstitueringen er av midlertidig

og kortvarig karakter. En konstituering på et halvt år vil være å regne som midlertidig.

Valgloven § 3-3 regulerer valgbarhet til kommunestyret. Valgloven har de samme reglene om hvem som er utelukket fra valg til kommunestyret som kommunelovens regler for andre kommunale folkevalgte organer. Departementet mener ordlyden i de to bestemmelsene, som er begrunnet i de samme hensynene, bør være lik. Departementet foreslår derfor at valgloven § 3-3 tredje ledd bokstav b, som regulerer utelukkelse fra valg til kommunestyret for «leder av forvaltningsgren», også endres, slik at betegnelsene blir like i de to lovene.

Kandidater som er oppført på valgliste ved kommunestyre-, fylkestings- eller stortingsvalg kan ikke velges til stemmestyret i den aktuelle kommunen. Departementet foreslår i likhet med utvalget at regelen videreføres, men med en justering i ordlyden slik at loven viser til valgdistrikt. Forslaget vil ikke endre gjeldende rett og heller ikke inndelingen i valgdistrikter, men legge til rette for harmonisering mellom valgloven og kommuneloven.

Hvilke folkevalgte organer kommunen skal og kan ha, reguleres i lovforslaget kapittel 5 og omtales i denne proposisjonen kapittel 9. De folkevalgte organene som etter gjeldende rett omfattes av bestemmelsene om valgbarhet mv. er formannskap, faste utvalg, kommunedelsutvalg, kontrollutvalg, kommuneråd og kommunale nemnder opprettet i medhold av andre lover. Departementet foreslår, i likhet med utvalget, å videreføre at valgbarhetsreglene skal gjelde for disse organene. Departementet foreslår imidlertid at formannskap ikke nevnes konkret i bestemmelsen. Medlemmene i formannskapet velges blant medlemmene i kommunestyret, og valgbarhet og ombudsplikt er regulert gjennom valgloven.

Departementet støtter utvalgets forslag om å gjøre reglene om valgbarhet og ombudsplikt gjeldende for flere folkevalgte organer enn de som omfattes av bestemmelsene i dag. Styrer for eksempelvis kommunale foretak er folkevalgte organer, selv om verv i enkelte av disse organene kanskje kan sies å være mindre politiske enn andre folkevalgte verv. Det avgjørende må likevel være at organet er folkevalgt. Etter dagens regler kan for eksempel fylkesmann, administrasjonssjef eller etatsledere være valgbare til slike styrer. Departementet er enig med utvalget i at det er viktig å ha et tydelig skille mellom folkevalgte og administrasjon, og mener det bør gjenspeiles for flere typer folkevalgte organer enn i dag. Det fore-

slås derfor at reglene om valgbarhet i tillegg skal gjelde for følgende organer

- felles, folkevalgt nemnd i vertskommunesamarbeid
- styre for institusjon
- styrer som kommunerådet oppretter for å lede deler av den kommunale virksomheten
- styringsorgan for et interkommunalt politisk råd
- representantskap og andre styringsorganer for kommunalt oppgavefelleskap
- styre for kommunalt eller fylkeskommunalt foretak.

Departementet foreslår at kravet om å være bosatt i kommunen likevel ikke skal gjelde for styre for en institusjon, styre etter § 10-8, styringsorgan for kommunalt oppgavefelleskap med unntak av representantskapet, og styre for kommunalt foretak. Bakgrunnen er at disse organene har et mindre politisk preg.

Ved valg til representantskapet i et interkommunalt politisk råd foreslås det at alle kan velges, også de uten stemmerett, og at bostedskravet ikke skal gjelde. Det stilles likevel krav til at kandidaten skriftlig har samtykket til å stille til valg. Departementet foreslår videre et unntak ved at kommunedirektøren, dennes stedfortreder, kommunalsjefer, etatssjefer og ledere på tilsvarende nivå skal kunne være valgbare til underordnede styringsorganer i kommunale oppgavefelleskap.

Departementet foreslår å videreføre reguleringen av valg til kommunedelsutvalg der kommunestyret kan vedta at bare de som er innført i folkeregisteret som bosatt i kommunedelen er valgbare til kommunedelsutvalg. Nærmere regler om direkte valg til kommunedelsutvalg følger av lovforslaget § 5-7 og forskrift.

Kontrollutvalget er kommunestyrets kontrollorgan, og det er gitt særskilte valgbarhetsregler for medlemmer og varamedlemmer av kontrollutvalget. Departementet foreslår i likhet med utvalget at valgbarhetsreglene for kontrollutvalget videreføres. Reglene for valgbarhet til kontrollutvalget følger av lovforslaget § 23-1. Minst ett av kontrollutvalgets medlemmer skal velges blant kommunestyrets medlemmer. Det følger av lovforslaget § 7-3 andre ledd at den som er medlem av kontrollutvalget ikke kan velges til verv som for eksempel ordfører, varaordfører, medlem eller varamedlem av formannskap mv.

Det foreslås også å videreføre reglene om at den som er ansvarlig for regnskapet i kommunalt foretak ikke er valgbar til styret i foretaket. Den som er ansvarlig for regnskapet eller foretar revi-



sjon av interkommunalt politisk råd eller kommunalt oppgavefelleskap, skal heller ikke være valgbar til representantskapet eller andre styringsorganer for virksomheten.

Departementet foreslår også å videreføre regelen om at den som er kandidat ved kommunestyrevalg ikke er valgbar til stemmestyret etter valgloven.

Departementet foreslår også å videreføre regelen om at en kandidat som ellers ville vært utelukket fra valg på grunn av sin stilling, likevel er valgbar hvis han eller hun har fratrudd stillingen når organet trer i funksjon.

### *Ombudsplikt*

Ombudsplikten er et sentralt element i vårt lokaldemokrati og innebærer at den som blir nominert på en valgliste plikter å stille til valg og ta på seg vervet dersom vedkommende blir valgt. Departementet foreslår å videreføre ombudsplikten for valg til kommunale organer i lovforslaget § 7-2 tredje ledd, som sier at den som er valgbar også plikter å ta imot valg.

Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) anmodet i 2009 norske myndigheter om å revurdere ombudsplikten for å sikre at den samsvarer med FN's konvensjon om sivile og politiske rettigheter. Det følger av konvensjonen at ingen skal tvinges til å være medlem av et politisk parti eller en politisk gruppe som vedkommende selv ikke har valgt. Bakgrunnen var at reglene om ombudsplikt i både kommuneloven og valgloven innebar at det i praksis kun var én måte å unngå å måtte ta imot valg, nemlig å melde seg inn i et annet parti enn det som sto på listeforslaget man var ført opp på. Valgloven § 3-4 ble endret i 2011. Endringen innebar at den som avgir en skriftlig erklæring om at vedkommende ikke ønsker å stille til valg på den aktuelle valglisten har rett til å kreve seg fritatt fra valg til kommunestyret. Slik erklæring må settes fram innen den frist valgstyret i kommunen setter.

Departementet foreslår, i likhet med utvalget, å endre reglene om ombudsplikt i kommuneloven. Departementet følger med det opp OSSEs anmodning om å gjennomgå reguleringen av ombudsplikten også for valg til kommunale folkevalgte organer. Departementet foreslår at det skal innhentes samtykke for at en kandidat skal være valgbar og forpliktet til å ta imot valg til folkevalgt organ som nevnt i lovforslaget § 7-2. Noen få høringsinstanser kommenterer utvalgets forslag om endringer i ombudsplikten, hvor de fleste

understreker at det fortsatt bør være en streng ombudsplikt.

Departementet mener det er noen andre hensyn som virker inn ved kommunestyrevalg enn ved valg til de øvrige folkevalgte organene. Ved kommunestyrevalg som reguleres av valgloven, blir kandidatene tilskrevet av valgstyret og gitt en frist for eventuelt å erklære at vedkommende ikke ønsker å stille til valg. Dersom denne eller en liknende ordning skal innføres for valg til alle øvrige folkevalgte organer som kan opprettes i løpet av hele kommunestyreperioden, vil det kunne kreve en del administrativt arbeid. Departementet er enig med utvalget i at å pålegge forslagsstilleren å innhente slikt samtykke er en enklere måte å sikre at den som velges ønsker vervet.

### *Uttreden*

Departementet foreslår å videreføre kravet om at en folkevalgt må oppfylle valgbarhetskriteriene gjennom hele valgperioden. Den som ikke lenger oppfyller kravene til valgbarhet trer endelig ut av organet. Et eksempel vil være der en folkevalgt flytter ut av kommunen. Dagens kommunelov har imidlertid en særregel om at en folkevalgt som er registrert som utflyttet fra kommunen og derfor ikke lenger er valgbar, likevel kan tre inn igjen i vervet hvis han eller hun flytter tilbake innen to år. Departementet foreslår å videreføre dette unntaket.

### *Fritak*

Plikten til å stå i vervet når man først er valgt er en viktig side av ombudsplikten. Departementet legger til grunn at deltakelse er en borgerplikt og at alle har et ansvar for å bidra til at fellesskapet fungerer hensiktsmessig. Ombudsplikten bidrar både til rekruttering til folkevalgte verv og til å gi velgerne et bredt utvalg av kandidater å velge mellom. Dette er viktige forhold i et representativt demokrati. Dersom folkevalgte fritt kan si fra seg vervet, vil det kunne føre til store utskiftninger av medlemmer i organet. En slik utvikling vil være negativt for kontinuiteten i organet. Det vil også kunne medføre problemer med å besette alle vervene. Av respekt for velgerne, er det også viktig at de som er valgt til *kommunestyret* som den klare hovedregel står i vervet hele perioden. Det skal være forutsigbart og velgerne skal ha tillit til at de representantene som velgerne har stemt på faktisk besitter vervene.

At det i enkelte tilfeller likevel er mulig å få fritak er viktig for å balansere plikten til å stå i ver-

vet. Dersom det er svært vanskelig å få fritak fra et folkevalgt verv etter at man er valgt, kan dette føre til at personer som i utgangspunktet er motiverte til å ta på seg verv, likevel ikke ønsker å stille til valg. En person som ikke lenger er motivert vil sannsynligvis også gjøre en dårligere jobb. Det vil også kunne oppstå situasjoner hvor det vil være urimelig at den folkevalgte mot sin vilje må stå i vervet perioden ut.

Departementet støtter utvalgets forslag om i hovedsak å videreføre reglene for å få fritak fra folkevalgte verv. Dagens regler gir en god avveining mellom den plikt enhver har til å bidra til fellesskapet og muligheten til å få fritak dersom den folkevalgte kommer i en situasjon som gjør det belastende å fortsette i vervet. Forslaget innebærer at en folkevalgt kan søke om fritak fra vervet sitt dersom det fører til «vesentlig ulempe» for ham eller henne. Med vesentlig ulempe legges listen for fritak fortsatt høyt, på samme måte som kravet i gjeldende kommunelov om at den folkevalgte ikke uten «uforholdsmessig vanskelighet eller belastning» kan skjøtte sitt verv. Med vesentlig ulempe framgår det tydeligere at dette er en vurdering der terskelen for ulempen ved å ikke få fritak må ligge høyt. Det er først og fremst søkerens arbeidsforhold, sykdom og andre sterke velferdsgrunner bestemmelsen fortsatt vil sikte til. Også begrepet vesentlig ulempe vil være skjønnsmessig, og det vil måtte gjøres en konkret vurdering i det enkelte tilfellet. Ulempen må være for den folkevalgte, det er ikke tilstrekkelig at arbeidsgiver opplever at vervet er en ulempe.

Departementet støtter også utvalgets forslag om at det skal legges vekt på om grunnlaget for søknaden om fritak var kjent på det tidspunktet den folkevalgte samtykket i å bli valgt. Selv om et forhold er kjent, kan en vesentlig endring i situasjonen innebære at forholdet allikevel kan kvalifisere som fritaksgrunn. For eksempel bør en folkevalgt som har en kjent sykdom kunne få fritak dersom det skjer endringer i sykdomsforløpet.

Mindreårige er valgbare til folkevalgte organer. Departementet støtter også utvalgets forslag om at mindreårige som velges inn i folkevalgte verv skal ha krav på fritak hvis han eller hun søker om det. Mindreårige kan ha dårligere forutsetninger enn voksne til å vurdere hvilken arbeidsbyrde et verv kan innebære, og i hvilken grad et verv vil la seg kombinere med skolearbeid. Forslaget har en parallell til bestemmelsen om at mindreårige ikke har plikt til å ta imot et verv.

Departementet foreslår at kommunestyret skal kunne frita for vervet midlertidig eller for resten av valgperioden. Dette er en videreføring av gjeldende rett. Kommunestyret kan gi midlertidig fritak for en bestemt periode (kort eller lang) eller for en ubestemt periode dersom den er begrenset til så lenge det aktuelle forholdet foreligger. Utvalget foreslo å presisere i lovteksten at en folkevalgt som har fått innvilget midlertidig fritak ikke har rett til å tre inn igjen i vervet før fritaksperioden er over. Departementet støtter forslaget, og mener at hensynet til arbeidet i organet og hensynet til forutberegnelighet tilsier at den folkevalgte som har midlertidig fritak for en bestemt periode ikke skal ha rett til å tre inn i vervet igjen før permisjonstiden er utløpt.

## 13.2 Suspensjon

---

### 13.2.1 Gjeldende rett

#### *Suspensjon*

Dersom det er utferdiget siktelse eller tiltale mot en folkevalgt for enkelte straffbare forhold, kan kommunestyret etter kommuneloven § 15 nr. 3 vedta å suspendere en folkevalgt fra vervet inntil saken er rettskraftig avgjort. De forholdene som kan medføre suspensjon er straffeloven §§ 151 til 154 som omhandler stemmekjøp og utilbørlig stemmepåvirkning, stemmesalg, uberettiget valgdeltakelse og etterfølgende påvirkning av valgresultatet. Videre omfattes straffeloven §§ 170 bokstav b, 171 til 174 om krenking av rettsavgjørelse, tjenestefeil, misbruk av offentlig myndighet og tortur, § 208 rettsstridig tilegnelse av forretningshemmeligheter, § 353 om mindre skadeverk, kapittel 27 om vinningslovbrudd og liknende krenkelser av eiendomsretten og kapittel 30 om bedrageri, skattesvik og liknende økonomisk kriminalitet. For at siktelsen eller tiltalen skal kunne føre til suspensjon fra vervet, må forholdet være knyttet til utøvelse av verv eller tjeneste for kommunen. Dette tilknytningskravet gjelder imidlertid ikke for overtredelser etter straffeloven §§ 151 til 154 (straffbare handlinger i tilknytning til valg).

Det er kommunestyret selv som kan suspendere en folkevalgt fram til saken er rettskraftig avgjort. Retten kan når straffesaken er til behandling eventuelt frata den folkevalgte retten til å utøve vervet ved å idømme rettighetstap, jf. straffeloven § 56. Det følger av straffeloven § 58 at verv som medlem av kommunestyre og fylkesting bare kan fratras for den aktuelle valgperioden.

### *Frata en person vervet som folkevalgt*

Vi har i Norge i dag ingen bestemmelser som åpner for at kommunestyret kan frata en folkevalgt vervet. Etter straffeloven § 56 kan den som har begått en straffbar handling som viser at vedkommende er uskikket til eller kan misbruke en stilling, virksomhet eller aktivitet, fratras stillingen eller fratras retten til å ha en slik stilling i framtiden når allmenne hensyn tilsier det. Offentlige tillitsverv som medlem av kommunale folkevalgte organer er å anse som en offentlig stilling. Verv som medlem av kommunestyret kan bare fratras for valgperioden, jf. straffeloven § 58. Det er kun domstolene som kan fradømme en folkevalgt vervet i forbindelse med en straffesak. Fradømmelse av verv skjer ikke automatisk som en følge av en straffbar handling, men må vurderes konkret av domstolene i den enkelte sak.

Kommuneloven åpner i en viss grad for å omorganisere eller nedlegge folkevalgte organer, se for eksempel § 10 nr. 6. Indirekte kan kommunestyret dermed frata en person vervet som medlem av et folkevalgt organ ved å legge ned organet eller å omorganisere organet og bare velge noen av medlemmene på nytt.

### **13.2.2 Utvalgets forslag**

Utvalget foreslår å videreføre bestemmelsen om at kommunestyret kan suspendere en folkevalgt dersom han eller hun er siktet eller tiltalt for enkelte straffbare forhold som har tilknytning til vervet som folkevalgt.

Flertallet i utvalget (ni medlemmer) foreslår at det gis en utvidet mulighet for å suspendere ordføreren dersom vedkommende blir tiltalt for straffbare forhold med strafferamme utover tre år, uavhengig av om de straffbare forholdene har tilknytning til vervet som folkevalgt. Suspendasjon vil da kreve 2/3 flertall i kommunestyret. Utvalgets mindretall (fire medlemmer) mener det ikke skal være adgang til å suspendere eller frata ordføreren vervet.

Flertallet foreslår videre at kommunestyret kan frata ordføreren vervet hvis vedkommende er uskikket til å ivareta dette. Dette vil kreve minst 90 prosent av avgitte stemmer. Mindretallet går imot en slik mulighet.

Et enstemmig utvalg foreslår en presisering om at beslutninger om å suspendere eller frata verv vil være enkeltvedtak som både kan påklages og lovlighetskontrolleres. Utvalget foreslår også at en folkevalgt skal kunne få erstatning for tapt arbeidsfortjeneste.

### **13.2.3 Høringsinstansenes syn**

Det er om lag 55 høringsinstanser som uttaler seg om utvalgets forslag om suspensjon av folkevalgte, utvidet adgang til suspensjon av ordfører og adgang til å frata ordfører vervet. Av disse støtter om lag 40 flertallets forslag, og om lag 15 høringsinstanser støtter mindretallets forslag. De øvrige som uttaler seg om temaet kommer ikke med klare standpunkter.

Høringsinstansene som støtter flertallets forslag om utvidet adgang til suspensjon av ordføreren, begrunner dette med at det er viktig at befolkningen har tillit til ordføreren, som er kommunens fremste folkevalgte representant. Flere av høringsinstansene, blant annet *Spydeberg kommune*, påpeker at adgangen til å suspendere ordfører må ses i sammenheng med forslaget om adgang til å ha direkte valg på ordfører. *Arendal kommune* understreker

at det må foreligge helt spesielle omstendigheter før en folkevalgt kan suspenderes fra et verv de er valgt til. Utvalget har konkret foreslått hvilke vilkår som må foreligge. Dette oppfattes som uttømmende vilkår, noe som skaper forutberegnelighet og gir lite rom for politiske vurderinger. Forslagene virker både fornuftige og balanserte og begge forslagene støttes.

KS støtter flertallets vurderinger om at det bør innføres en utvidet adgang til å suspendere ordfører forbeholdt strafferettslige forhold. Det må ikke være en skjønnsmessig vurdering av dette forhold.

Flere av høringsinstansene etterlyser en tilsvarende adgang til å suspendere varaordfører.

De kommunene som går imot flertallets forslag viser til at folkevalgtes rett til å stå i vervet ut valgperioden bør ha sterk beskyttelse, og at den utvidete adgangen til å suspendere ordfører uthuler dette prinsippet. Mange av disse høringsinstansene viser til at det ikke er dokumentert at det er behov for å utvide dagens regler om suspensjon, og at adgangen til å søke fritak fra sine verv har vist seg tilstrekkelig.

De fleste høringsinstansene som støtter forslaget om utvidet adgang til suspensjon for ordføreren støtter også forslaget om at ordføreren skal kunne fratras vervet hvis vedkommende anses uskikket til å ivareta vervet. Mange høringsinstanser, både av de som støtter og de som går imot forslaget, påpeker at begrepet *uskikket* er uklart og må presiseres nærmere, enten ved at det gis nærmere kriterier eller ved en utfyllende omtale.

Det er noen få høringsinstanser som uttaler seg konkret til forslaget om å gi den suspenderte erstatning for tapt arbeidsinntekt, og disse støtter utvalgets forslag.

Presiseringen av at suspensjon eller å frata ordfører vervet vil være enkeltvedtak, får også støtte av de høringsinstansene som uttaler seg om dette.

### 13.2.4 Departementets vurdering

#### *Suspensjon*

Ombudsplikten, som gir folkevalgte rett og plikt til å stå i sine verv, er et grunnleggende demokratisk prinsipp. Den lovforankrede beskyttelsen av ombudsplikten videreføres i forslaget til ny kommunelov, jf. lovforslaget § 7-2 og omtalen i punkt 13.1.4. Ombudsplikten er imidlertid ikke uten unntak, og den adgangen kommunestyret har til å suspendere en folkevalgt er et unntak fra ombudsplikten. Det er et tillitsverv å være folkevalgt, og i enkelte tilfeller kan det svekke tilliten til kommunen som sådan dersom den folkevalgte får fortsette i vervet. Adgangen til å suspendere gjelder kun i perioden fra det er tatt ut siktelse eller tiltale i en straffesak og fram til retten har avsagt rettskraftig dom om eventuelt å frata en folkevalgt vervet. Straffeloven har bestemmelser om rettighetstap i §§ 56 og 58, der det blant annet framgår at verv som medlem av kommunestyre, fylkesting eller Stortinget kun kan fratras for valgperioden.

Departementet foreslår i likhet med utvalget at dagens regel for suspensjon av folkevalgte videreføres. Bestemmelsen gir kommunestyret selv myndighet til å suspendere en folkevalgt som er siktet eller tiltalt for enkelte straffbare forhold i tilknytning til vervet. Suspensjon innebærer at kommunestyret selv kan vedta at en folkevalgt for en periode ikke lenger skal kunne fungere i vervet. Dette er et unntak fra hovedregelen om at en folkevalgt ikke kan fjernes fra vervet mot sin vilje, men har rett og plikt til å sitte i vervet ut valgperioden.

En folkevalgt kan bare suspenderes dersom det er tatt ut siktelse eller tiltale mot vedkommende for et eller flere av de konkret angitte straffbare forholdene som er nevnt i lovforslaget § 7-11, og forholdet er knyttet til utøvelse av verv eller tjeneste. Departementet foreslår, i likhet med utvalget, å videreføre de straffebestemmelsene som i dag følger av kommunelovens bestemmelse om suspensjon. I tillegg foreslås det å inkludere straffeloven §§ 209 og 210 som gjelder brudd på taushetsplikt og grovt brudd på taushetsplikt.

Fram til 2015 var straffebestemmelsene om brudd på taushetsplikten blant de bestemmelsene som kunne gi grunnlag for suspensjon. Disse falt imidlertid bort da kommuneloven ble endret som følge av ny straffelov. Departementet mener denne endringen ikke var tilsiktet, og viser til Prop. 64 L (2014–2015) der det framgår at de nye henvisningene i størst mulig grad skulle dekke gjeldende henvisninger. Departementet foreslår derfor at straffeloven §§ 209 og 210 inkluderes blant de bestemmelsene i straffeloven som kan gi grunnlag for suspensjon.

Ordføreren er kommunens fremste folkevalgte representant, og det er derfor særlig viktig med tillit til personen som har ordførervervet. Departementet foreslår i likhet med utvalgets flertall at loven får en bestemmelse som utvider adgangen til å suspendere ordfører, og at dette skal omfatte alvorlige straffbare forhold som ikke er i tilknytning til vervet som folkevalgt. Folkevalgte har rett og plikt til å stå i vervet ut valgperioden, og departementet er enig i at dette hensynet fortsatt skal ha en sterk beskyttelse. Manglende tillit til ordfører vil imidlertid bidra til svekket tillit til kommunen som sådan.

Departementet mener denne adgangen til å suspendere ordfører skal være snever og at grunnlaget må omhandle alvorlige straffbare forhold. Det må være et forhold med en straffeframme på fengsel i mer enn tre år, hvilket innebærer at det er alvorlige straffbare forhold som må ligge til grunn for en eventuell beslutning om suspensjon. Adgangen bør begrenses til der det er tatt ut tiltale, hvilket betyr at påtalemyndigheten må være overbevist om gjerningspersonens straffeskyld, og mener at man kan føre tilstrekkelige bevis for straffeskylden i retten. Det foreslås videre som vilkår at et suspensjonsvedtak må få 2/3 av de avgitte stemmene i kommunestyret. Kommunestyret vil ikke kunne delegere til et underordnet organ å treffe vedtak om suspensjon. De høringsinstansene som støtter forslaget, sier seg enige i vilkårene for å kunne suspendere ordfører.

Det vil kun være i spesielle og alvorlige tilfeller det vil være aktuelt å benytte adgangen til å suspendere ordfører. Der ordfører selv ser at han eller hun ikke kan ivareta sitt verv, kan vedkommende selv be om fritak. Bestemmelsen vil være en sikkerhetsventil i alvorlige tilfeller, der konsekvensene for kommunen blir så store at det blir en belastning og fører til manglende tillit i befolkningen.

Flere høringsinstanser mener varaordføreren bør kunne suspenderes på samme måte som ord-

føreren. Kommunestyret velger ordfører og varaordfører for hele valgperioden. Dersom ordføreren trer midlertidig ut av sitt verv, rykker varaordføreren opp. Dersom ordføreren trer endelig ut av sitt verv, foretar kommunestyret nyvalg på ordfører. Det er den spesielle posisjonen ordføreren har som begrunner at det skal være en utvidet adgang til å suspendere vedkommende. En slik rolle og myndighet er ikke lagt til varaordføreren som sådan. Dersom ordføreren trer midlertidig ut av sitt verv, vil varaordføreren etter kommuneloven være å anse som ordfører, og vedkommende trer inn i den rollen som er lagt til ordføreren. Departementet mener en varaordfører som har trådt inn i ordførerens sted da vil kunne suspenderes etter reglene for suspensjon av ordfører. Det vil etter departementets syn derfor ikke være tungtveiende hensyn som taler for at varaordføreren bør kunne suspenderes fra sitt verv som *varaordfører*.

#### *Frata ordfører vervet som folkevalgt*

Departementet slutter seg også til forslaget fra flertallet i utvalget om at 90 prosent av kommunestyrets medlemmer kan vedta å frata ordføreren vervet som ordfører, dersom vedkommende er uskikket til å ivareta dette vervet. Et flertall av de høringsinstansene (om lag 25 av om lag 45) som uttaler seg spesifikt om bestemmelsen, støtter forslaget. Som folkevalgt har ordføreren en rett og plikt til å stå i vervet i hele valgperioden. Departementet mener imidlertid at det bør åpnes for at en ordfører skal kunne fratras sitt verv når vedkommende er uskikket til å ivareta vervet. Ordførere må selvsagt kunne innta upopulære standpunkter uten å risikere å bli fratatt vervet, og partipolitiske hensyn må ikke kunne ligge til grunn for et ønske om å fjerne en ordfører. Det må derfor være en snever adgang til å frata ordføreren sitt verv.

Det foreslås at vilkårene for å frata ordfører vervet skal være at vedkommende ved sin oppførsel viser at vedkommende er uskikket til å ivareta vervet. Det vil ikke være tilstrekkelig at det er bekymring for at ordfører vil opptre på en måte som ikke er forenlig med ordførerrollen. Et vedtak om å frata ordfører vervet vil kreve minst 90 prosent av kommunestyrets stemmer, hvilket vil sikre bred oppslutning om vedtaket, også på tvers av politiske partier. Vedtaket må fattes av kommunestyret selv, og kan ikke delegeres.

Flere høringsinstanser, blant annet KS, mener begrepet *uskikket* framstår som et lite presist og skjønsmessig vilkår. Departementet mener ordlyden må ta høyde for mange ulike årsaker til at

ordføreren ikke har kommunestyrets tillit. Selve begrepet uskikket er et strengt kriterium. Det innebærer at forholdet for eksempel må være kvalifisert klanderverdig og at årsaken som regel ikke kan være en enkeltstående hendelse, men en vedvarende situasjon. Et annet eksempel kan være dersom ordføreren er dement og ikke selv evner å vurdere sin egen situasjon. Begrepet uskikket understreker at ordføreren ikke kan ivareta sin rolle som kommunens fremste folkevalgte. Selve begrepet uskikket brukes for eksempel også i straffeloven § 56 om tap av retten til å ha en stilling. Departementet mener at domstolenes praksis for hva som anses som *uskikket til å inneha en stilling* kan ha relevans når kommunestyret skal vurdere i den enkelte sak hvorvidt en ordfører er uskikket til å inneha stillingen. Terskelen for å frata en ordfører stillingen skal ligge høyt, og at det kun er i helt spesielle tilfeller der ordfører ikke kan fungere i sitt verv det kan være aktuelt å frata ordfører vervet. Der ordfører selv ser at han eller hun ikke kan ivareta sitt verv, kan vedkommende selv be om fritak. Bestemmelsen vil være en sikkerhetsventil i alvorlige tilfeller, der konsekvensene for kommunen blir så store at det blir en belastning og fører til manglende tillit i befolkningen.

#### *Klage og lovlighetskontroll*

Departementet foreslår at et vedtak om suspensjon og et vedtak om å frata ordførervervet skal være enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det innebærer blant annet at forvaltningslovens saksbehandlingsregler vil gjelde, for eksempel bestemmelser om forhåndsvarsel og partsrettigheter for den aktuelle folkevalgte i saksgangen. Det vil også være klagerett på vedtaket med departementet som klageinstans.

Eventuelle vedtak om suspensjon eller om å frata verv kan være gjenstand for lovlighetskontroll. Disse reglene er ytterligere med på å sikre at suspensjon og fratakelse av verv ikke vil bli misbrukt av partipolitiske eller andre usaklige hensyn.

#### *Godtgjøring*

Departementet støtter også utvalgets forslag om å lovfeste at en folkevalgt som er suspendert har krav på erstatning for tapt arbeidsfortjeneste, krav på arbeidsgodtgjøring eller godtgjøring ved frikjøp etter reglene i lovforslaget §§ 8-4, 8-5 og 8-6 i inntil ett år. Høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet støtter forslaget. Regelen vil kun

gjelde dersom den folkevalgte er frikjøpt fra sitt ordinære arbeid tilsvarende minimum en 20 prosent stilling.

Dersom en ordfører blir fratatt verv etter § 7-11 fjerde ledd vil reglene om ettergodtgjøring etter § 8-6 komme til anvendelse.

### **13.3 Rett til fri fra arbeid for personer som er folkevalgte i andre nordiske land**

---

#### **13.3.1 Gjeldende rett**

Det følger av kommuneloven § 40 nr. 1 andre ledd at en arbeidstaker har krav på fri fra arbeidet for å ivareta møteplikten i kommunale folkevalgte organer. Bestemmelsen gjelder kun for folkevalgte organer i Norge. En person som jobber i Norge, og som sitter i kommunestyret i Sverige, har derfor ikke krav på å få fri eller permisjon fra arbeidet etter denne bestemmelsen.

#### **13.3.2 Utvalgets forslag**

Utvalget foreslår å utvide retten til å få fri fra arbeidet. Den bør gjelde også for arbeidstakere som har møteplikt i kommunale folkevalgte organer i de andre nordiske landene. Utvalget viser til arbeidet som har pågått i Nordisk ministerråd hvor målsettingen har vært at de nordiske landene skal endre lovene sine i samsvar med et slikt forslag.

#### **13.3.3 Høringsinstansenes syn**

Forslaget fikk svært liten oppmerksomhet i høringen.

#### **13.3.4 Departementets vurdering**

Departementet slutter seg til utvalgets forslag og begrunnelse for dette.

## 14 Valg av medlemmer til folkevalgte organer

### 14.1 Innledning

Medlemmene til kommunestyret velges etter reglene i valgloven. Reguleringen av slike valg var ikke del av utvalgets mandat. Regelverket knyttet til valg av medlemmer til kommunestyret vil derfor ikke bli nærmere omtalt i dette kapitlet.

Valg av medlemmer til andre folkevalgte organer enn kommunestyret skjer enten ved forholdsvalg eller avtalevalg, jf. kommuneloven § 35 nr. 4. Nærmere bestemmelser om framgangsmåten finnes i dagens kommunelov §§ 36, 37 og 38 a. Valg av leder og nestleder i et organ holdes som flertallsvalg etter § 38. Utover de to endringsforslagene som omtales nedenfor, har utvalget i all hovedsak foreslått å videreføre gjeldende regler om forholdsvalg og avtalevalg når et folkevalgt organ velger medlemmer til andre organer. Ved ansettelse foreslår utvalget at avstemningen skal følge de vanlige reglene for avgjørelser i § 11-9, og ikke reglene om flertallsvalg i § 7-8, slik det er i dag.

Bestemmelsene gjelder bare ved valg til folkevalgte organer etter kommuneloven. De gjelder dermed ikke for valg av andre kommunale tillitsverv som for eksempel representantskapet i et interkommunalt selskap.

### 14.2 Kjønnrepresentasjon

#### 14.2.1 Gjeldende rett

##### *Forholdsvalg*

Forholdsvalg skal gjennomføres etter kommuneloven §§ 36 og 37. Ved forholdsvalg skjer valg av medlemmer på grunnlag av lister som partiene eller gruppene setter fram. Kravet til kjønnsmessig balanse gjelder for de enkelte listeforslagene. Dersom det skal velges to eller tre medlemmer, skal hvert kjønn være representert på listen. Skal det velges fire eller fem medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst to. Skal det velges seks til åtte medlemmer, skal det være minst tre av hvert kjønn på listen. Skal det velges

ni medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst fire, og hvis det skal velges flere enn ni medlemmer, skal det være minst 40 prosent av hvert kjønn på listen.

Når det skal velges medlemmer til formannskap og arbeidsutvalg, gjelder denne regelen så langt det er mulig, jf. § 36 nr. 2.

Selve valgoppgjøret reguleres av § 37. Den paragrafen har også regler om opprykk på den aktuelle listen av kandidater fra det underrepresenterte kjønn hvis kjønnsbalansen blir annerledes enn det som følger av kravet til balanse på listeforslaget, jf. § 36 nr. 2.

##### *Avtalevalg*

Hvis ingen av medlemmene i det velgende organet krever at valget skal skje som forholdsvalg, framgår det av § 35 nr. 4 at valget skal gjennomføres som et avtalevalg. Avtalevalg er nærmere regulert i § 38 a. Ved avtalevalg legges det fram en innstilling for kommunestyret med forslag til medlemmer til organet som skal velges. Innstillingen legges vanligvis fram etter arbeid i en valgnemnd nedsatt av kommunestyret, men loven sier ingenting om hvem som skal legge fram innstillingen. En slik innstilling vil basere seg på en avtale mellom gruppene i kommunestyret. Utgangspunktet for fordelingen av medlemmer til de enkelte partiene er hvordan fordelingen ville blitt dersom valget hadde blitt gjennomført som forholdsvalg. Når man ser organet under ett, skal det være kjønnsmessig balanse blant medlemmene som blir valgt inn i organet.

#### 14.2.2 Utvalgets forslag

Utvalget framhever at det er viktig å ivareta likestilling på en god måte i folkevalgte organer. Kommunene vil ellers kunne oppfattes som mindre legitime. Dette vil etter utvalgets vurdering gjelde selv om de som styrer kommunen er valgt på demokratisk måte. Utvalget mener derfor loven bør inneholde regler som sikrer at begge kjønn er godt representert i folkevalgte organer.

#### 14.2.2.1 Avtalevalg

Ved avtalevalg knytter kravet til kjønnsmessig balanse seg til organet som helhet. Dette sikrer at begge kjønn blir representert i organet i samsvar med målene om kjønnsmessig balanse. Utvalget har derfor ikke funnet behov for å vurdere disse reglene nærmere.

#### 14.2.2.2 Forholdsvalg

Dersom valget gjennomføres som forholdsvalg, er kravet om kjønnsmessig balanse knyttet til det enkelte listeforslaget og ikke organet som helhet. Dette kan føre til at de enkelte listene oppfyller kravet til kjønnsbalanse, men at selve organet likevel blir skjevt sammensatt. Dersom for eksempel fem lister får valgt inn hvert sitt medlem i et organ med fem medlemmer, kan det føre til at det blir fem medlemmer med samme kjønn. En slik sammensetning vil være i tråd med loven ettersom det ikke er mulig å stille krav til kjønns sammensetningen for en liste som kun får inn ett medlem. Utvalget har derfor vurdert om det også bør stilles krav til kjønnsbalansen i organet som helhet når medlemmene velges ved forholdsvalg.

Utvalget viser til at blant annet domstoloven § 57 har bestemmelser som skal bidra til kjønnsbalanse i organet som helhet selv om valget skjer ved forholdsvalg. Domstoloven § 27 oppstiller krav om at det skal være både kvinner og menn blant de tre medlemmene og varamedlemmene. Ved forholdsvalg gir kommuneloven ingen løsning for hvordan et slikt krav skal oppfylles dersom tre partier eller grupper velger hvert sitt medlem, og alle disse er av samme kjønn. Etter de særreglene som gjelder ved forholdsvalg av forlikrådsmedlemmer i domstoloven § 57 fjerde ledd, skal kandidater fra det underrepresenterte kjønn rykke opp fra den listen som har fått færrest stemmer. Dette gjelder dersom begge kjønn ikke er representert etter at valgoppgjøret er gjennomført i henhold til kommuneloven § 37. Det samme gjelder dersom det er nødvendig for å oppfylle kravet om at det også blant varamedlemmene skal være både kvinner og menn.

Dersom det også stilles krav til den totale sammensetningen av organet ved forholdsvalg, mener utvalget dette vil bidra til en bedre kjønnsmessig sammensetning i folkevalgte organer. Imidlertid vil en slik løsning kunne gjøre det mer tilfeldig hvilke lister som får inn sine foretrukne kandidater, siden dette vil kunne avhenge av kjønnsbalansen på de andre listene. En løsning hvor sammensetningen av ett listeforslag kan bli avgjørende for

hvilke kandidater et annet parti får inn i utvalget, vil kunne sies å være betenkelig ut fra demokrati-hensyn.

Et eksempel på hvordan dette kan slå ut er dersom det skal velges syv medlemmer av et utvalg, og valget foregår som forholdsvalg. Tre partier blir representert i utvalget, med henholdsvis tre, tre og ett medlem. Dersom det innføres krav til kjønnsbalansen for organet som helhet, må utvalget bestå av tre av det ene kjønn, og fire av det andre. Dersom kandidater fra det underrepresenterte kjønn skal rykke opp fra den listen som har fått færrest stemmer, slik det er etter domstoloven § 57, kan de to største partiene i praksis avgjøre hvilket kjønn det minste partiet kan være representert med. Det vil være tilfellet dersom de to største partiene stiller med for eksempel to kvinner og en mann. Da vil ikke det minste partiet kunne få valgt inn en kvinne. Kvoteringsreglene vil føre til at en mann fra partiets liste eventuelt må rykke opp for å sikre at kjønnsbalansen i organet som helhet blir riktig.

Utvalget har delt seg i et flertall og et mindretall. Flertallet på elleve medlemmer viser til at andelen kvinner i formannskap og faste utvalg er over 40 prosent, men at tallet varierer mye fra kommune til kommune. Dette er klart i strid med formålet bak regelverket om kjønnsmessig balanse. Flertallet foreslår derfor at dersom det ene kjønn blir underrepresentert i organet som helhet, skal kandidater fra det underrepresenterte kjønn rykke opp på den listen som har fått flest stemmer.

Mindretallet på to medlemmer viser til at dagens regelverk fører til at begge kjønn er godt representert i både formannskap og faste utvalg/komiteer i dag. Flertallets forslag er videre et ytterligere kompliserende element i allerede svært utilgjengelige regler. Forslaget vil også medføre at noen partier i praksis kan tvinge andre partier til å velge inn medlemmer til organet med et bestemt kjønn. Dette kan være en demokratisk problem, og hensynet til demokratiet må her gå foran hensynet til kjønnsbalanse. Mindretallet foreslår derfor å videreføre gjeldende rett.

#### 14.2.3 Høringsinstansenes syn

##### *Generelle synspunkter på forslaget*

Det har kommet om lag 135 hørings svar om utvalgets forslag om endringer i kjønnsrepresentasjonsreglene ved forholdsvalg. Av disse er det omtrent halvparten som støtter utvalgets flertall om å se på organet som helhet ved kravene om



kjønnsbalanse. Den andre halvparten ønsker å videreføre gjeldende rett om at kravet til kjønnsbalanse kun gjelder for de enkelte listene som legges fram ved valget, og ikke for organet som helhet. I begge gruppene er det enkelte som mener forslaget bør utredes nærmere. Det er også flere ulike syn på hvordan kjønnsbalansen i organet skal sikres dersom man innfører utvalgets forslag. I tillegg er det om lag 30 høringsinstanser som gir sin generelle og overordnede støtte til utvalgets lovforslag uten å knytte noen særskilte merknader til kapitlet om valg av folkevalgte organer.

Flere høringsinstanser, blant annet *Bodø kommune*, *Kautokeino kommune*, *Halden kommune*, *Vestre Slidre kommune*, *Tromsø kommune*, *Rendalen kommune*, *Meløy kommune*, *Nannestad kommune*, *Træna kommune*, *Kongsberg kommune*, *Stavanger kommune*, *Suldal kommune*, *Sandnes kommune*, *Risør kommune*, *Fellesnemnda i nye Sandefjord kommune*, *Trondheim kommune*, *Vadsø kommune*, *Øystre Slidre kommune* og *Gildeskål kommune* uttaler at kravet til kjønnsrepresentasjon må gjelde organet som sådan uten å gi en særskilt begrunnelse.

De andre som støtter utvalgets flertall, viser i hovedsak til flertallets argumenter. Blant momentene som framheves er viktigheten av å ha regler som sikrer at det faktisk blir reell kjønnsbalanse i selve organet, og at forslaget bidrar til økt likestilling.

*Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet* støtter utvalgets forslag:

Bufdir støtter disse endringsforslagene. Det er partiene og nominasjonskomiteen som er nøkkelen til likestilte valglistor, retting av lister kan slå begge veier for underrepresenterte grupper. Dersom partiene blir flinkere til å ha jevn kjønnsbalanse blant sine toppkandidater, vil det bli begrenset bruk av den foreslåtte regelen i § 7-6 4. ledd om opprykk av kandidater av det underrepresenterte kjønn først fra listen som har fått flest stemmer, deretter fra listen med nest flest stemmer osv., inntil kravet om kjønnsmessig balanse er oppfylt.

*Narvik kommune* er også inne på variasjonene mellom kommunene i sin støtte til forslaget, og uttaler:

Narvik kommune støtter utvalgets vurderinger om at kommuneloven bør inneholde regler som sikrer at begge kjønn er godt representert i folkevalgte organer, da vi mener dette ved forholdsvalg vil bidra til en bedre kjønnsmessig

balanse i de folkevalgte organer. Kvinneandelen i formannskap og faste utvalg varierer på landsbasis. Forslaget er en regel som på sikt antas å skape mer stabil kjønnsbalanse.

*Luster kommune* støtter flertallets innstilling «om å opprettholde at minst 40 % skal være representert frå kvart kjønn ved val til folkevalte organ». Tilsvarende formulering har blant annet *Fagforbundet*, *Sogn Regionråd*, *Eidskog kommune* og *Leikanger kommune*.

*Bømlo kommune* og *Tysnes kommune* støtter flertallets forslag, men framhever at forslaget innebærer avveining av flere ulike hensyn. Kommunene uttaler i likelydende høringssvar:

Dette vert ei vurdering der ein må vega omsynet til kjønnsbalanse mot omsynet til demokrati. Eit absolutt krav om kjønnsbalanse kan gripa noko inn i partia sin rett til sjølv å bestemma kven dei ynskjer å la seg representera ved. I tillegg vil valoppgjera verta ytterlegare kompliserte dersom det er eit absolutt krav om kjønnsbalanse i organet. Lovutvalget skriv i sin vurdering av rundt 40 % og over av medlemmene i både formannskap og utval er kvinner, men at det er stor variasjon mellom kommunane og at ein slik er i strid med målet for regelverket. Rådmann kjem difor til at reglane om kjønnsbalanse i folkevalde organ bør styrkast slik at at kravet til kjønnsbalanse vert stilt til organet som heilskap og ikkje berre den einskilde lista.

*Fylkesmannen i Buskerud* støtter flertallet, men er også inne på de demokratiske sidene ved forslaget:

Fylkesmannen anser det som viktig ut fra et likestillingsperspektiv at det legges til rette for ordninger som i størst mulig grad sikrer kravet til kjønnsbalanse ved valg til folkevalgte organ, selv om dette tilsier en viss inngripen i partienes rett til selv å bestemme hvilke personer de ønsker å la seg representere med. Etter fylkesmannens erfaring har ordningen etter gjeldende lovverk bidratt til at forholdsvalg er blitt valgt nettopp for å unngå å måtte oppfylle kravet til kjønnsbalanse.

*Fylkesmannen i Møre og Romsdal* viser også til at det må gjøres en avveining, og uttaler blant annet:

Fylkesmannen støtter i hovedsak dette lovforslaget og mener det i større grad enn dagens

regelverk, vil sikre kjønnsmessig representasjon. Vi mener lovforslaget vil gi en regel som er enklere å forstå og praktisere. Vi ser likevel utfordringer ved at det for forholdsvalg, foreslås at det er partiet med flest stemmer som må sikre kjønnsbalansen. Som utvalgets mindretall påpeker kan lovforslaget i praksis innebære at noen partier kan tvinge andre partier til å velge inn en folkevalgt av et bestemt kjønn. Vi frykter at en slik regel vil utfordre det politiske samarbeidsklimaet som vi mener er viktig å få etablert i starten av perioden. Når regelen «rammer» partiet med flest stemmer, vil regelen også utfordre de demokratiske verdiene vår valgordning er tuftet på. Et sentralt hensyn ved den kommunale konstitueringen er at partiene selv har avgjørende innflytelse på hvilke kandidater som skal velges.

Fire kommuner støtter flertallets forslag, men mener det bør være et unntak fra reglene om kjønnsrepresentasjon for partssammensatte utvalg (PSU). *Drammen kommune* viser til at folkevalgte medlemmer i dette utvalget bør unntas fra lovens krav om kjønnsmessig fordeling. Organet er et drøftings- og konsultasjonsorgan for informasjonsutveksling, og formålet bak opprettelsen tilsier at partiene bør vær representert på gruppeledernivå. *Hattfjelldal kommune* mener praktiske realiteter tilsier at kravet til kjønnsmessig sammenheng ikke bør gjelde for PSU.

Blant de som motsetter seg flertallets forslag er det særlig hensynet til demokratiet og gruppenes mulighet til selv å kunne velge sine representanter som trekkes fram. Dette hensynet må gå foran kravet til kjønnsbalansen for organet som helhet. Dette framheves av blant annet *Alta kommune*, *Asker kommune*, *Nordkapp kommune*, *Lierne kommune*, *Grong kommune*, *Hurum kommune*, *Kvalsund kommune*, *Sarpsborg kommune*, *Time kommune* og *Vest-Finnmark regionråd*.

KS er imot forslaget og «mener kravet til representasjon av begge kjønn ved forholdsvalg fortsatt skal knytte seg til det enkelte listeforslaget og ikke til sammensetningen av organet som helhet». Flere andre høringsinstanser støtter også utvalgets mindretall og ønsker å videreføre gjeldende rett uten å gi en særskilt begrunnelse, blant annet *Bergen kommune*, *Bærum kommune*, *Marker kommune*, *Moss kommune*, *Nittedal kommune*, *Rygge kommune*, *Rælingen kommune*, *Rømskog kommune*, *Sola kommune*, *Strand kommune*, *Fellesnemnda for Trøndelag fylkeskommune*, *Trøgstad kommune*, *Vestby kommune* og *Østfold fylkeskommune*.

Enkelte høringsinstanser peker også på at forslaget kan føre til dårligere samarbeidsklima. Forslaget innebærer at et partis ønskete kandidat vil kunne måtte byttes ut på grunn av andre partiers lister, og det er ikke ønskelig at et parti kan bestemme over et annet parti.

Blant annet uttaler *Askøy kommune* at krav til kjønnsbalanse for organet som helhet, «vil være en urimelig inngripen i partienes og lokale listers mulighet til å avgjøre hvem som skal representere dem».

*Hurum kommune* mener demokratihensynet må gå foran, og uttaler:

Hurum kommunestyre er enig med kommunelovutvalgets mindretall i å opprettholde dagens lovkrav til kjønnsbalanse ved forholdsvalg. Forslaget, som påpekt av mindretallet, vil medføre at noen partier i praksis kan tvinge andre partier til å velge inn en folkevalgt av et bestemt kjønn. Dette kan medføre et demokratisk problem og er av så stor betydning at demokratihensyn her må gå foran hensynet til kjønnsbalansen.

*Førde kommune* er tydeligere i sin motstand, og viser blant annet til samarbeidsklimaet:

Førde kommune er skeptiske til denne endringa fordi det representerer ein inngripen i lokaldemokratiet. Forslaget kan innebære negative effekter på samarbeidsklimaet mellom partia ettersom det kan opne for at eitt parti/partigruppe sin kandidat blir bestemt av kven som blir valt frå andre lister. Regelen vil også komplisere gjennomføringa av val av folkevaldorgan etter forholdstalsprinsippet.

*Hvordan sikre kjønnsbalanse ved krav til organet som helhet*

Flere av høringsssvarene drøfter også hvordan valgoppgjøret skal gjennomføres dersom man innfører krav til kjønnsbalanse for organet som helhet. Noen høringsinstanser støtter utvalgets flertall om at det er listen med flest stemmer som må sørge for kjønnsbalansen, mens andre foreslår at det er listen med færrest stemmer eller loddrekning som avgjør spørsmålet. *Spydeberg kommune* uttaler:

Kommunen støtter forslaget om en ny bestemmelse om at kravet til kjønnsbalanse ved forholdstallsvalg bør knytte seg til sammensetningen av organet som helhet. Av demokratihensyn

bør det vurderes om det underrepresenterte kjønn bør rykke opp fra listen med flest eller færrest stemmer. De to alternativene kan ha ulik grad av inngripen på lokaldemokratiet, og kommunen anbefaler at potensielle utfall veies opp mot hverandre før ny bestemmelse slutføres.

*Tysnes kommune* mener også at det bør være listen med færrest stemmer som sikrer kjønnsbalansen:

Dersom kravet til kjønnsbalanse skal gjelda for organet som heilskap, bør representant for det underrepresenterte kjønn rykka opp frå den lista med minst røyster. Lista vil ha færrest stemmer og det kan difor argumenterast med at dette er eit mindre inngrep i lokaldemokratiet enn om at opprykk skal skje frå lista med flest stemmer.

Tilsvarende formuleringer har også blant annet *Harstad kommune*, *Eidsberg kommune* og *Nordreisa kommune*.

Det er om lag 15 hørings svar, blant annet *Alvdal kommune*, *Engerdal kommune*, *Folldal kommune*, *Gjøvik kommune*, *Gran kommune*, *Ringsaker kommune* og hovedsakelig andre kommuner fra Hedmark og Oppland samt *Regionrådet Nord-Gudbrandsdalen*, som støtter forslaget om å innføre krav til organet som sådan, men mener at dersom man ønsker å sikre at organet har minst 40 prosent av hvert kjønn, bør hvem som skal sikre denne balansen enten løses ved loddrekning eller at det er den gruppen med størst ubalanse som sørger for bedret kjønnsbalanse.

*Øyer kommune* mener i likhet med de øvrige hørings svarene som generelt støtter utvalgets forslag, at det bør være kandidater fra det underrepresenterte kjønn på listen som har fått flest stemmer som rykker opp.

#### 14.2.4 Departementets vurdering

Utvalgets flertall foreslår at det også ved forholdsvalg av medlemmer til folkevalgte organer skal gjelde krav til kjønnsbalansen i organet som helhet, og ikke bare til den enkelte listen. Høringen viser at høringsinstansene ønsker regler som bidrar til kjønnsbalanse i folkevalgte organer, men også at utvalgets forslag har en del problematiske sider.

Som utvalget påpeker stiller allerede dagens regelverk krav til kjønnsbalanse ved forholdsvalg til folkevalgte organer. Dette kravet foreslås videreført. Tallene i organisasjonsdatabasen viser til at

dagens regelverk i hovedsak fører til god kjønnsbalanse i folkevalgte organer, men at det også kan forekomme helt korrekte og lovlige valg hvor organet samlet sett likevel ikke har den ønskete kjønnsbalansen. Andelen kvinner i utvalg og folkevalgte organer er i stor grad rundt 40 prosent eller høyere. Dette betyr at dagens regler i stor grad må sies å ha den ønskete effekten på kjønns sammensetningen.

Departementet er enig i at det er viktig med kjønnsbalanse, og at dagens regler i det minste bør videreføres. Spørsmålet er om det skal oppstilles ytterligere regler for å sikre kjønnsbalansen i organet samlet sett, og ikke bare for de enkelte listene. En slik regel vil legge sterkere føringer og være mer inngripende overfor hvem de enkelte gruppene faktisk får valgt inn i det aktuelle organet. Departementet mener en løsning hvor gruppene ikke fritt kan foreslå sine kandidater, innenfor dagens regler om krav til kjønnsbalanse på listene, vil kunne påvirke lokaldemokratiet og kunne få negative konsekvenser.

Flertallets forslag vil, som mindretallet og flere av høringsinstansene har påpekt, kunne få uønskete konsekvenser. Departementet er skeptisk til å innføre en ordning hvor hvem et parti eller en gruppe får valgt inn i organet, kan bli påvirket av hvem andre partier eller grupper velger inn. Både utvalget og høringsinstansene foreslår på ulike måter å sørge for korrekt kjønnsbalanse i organet som sådan. Felles for alle forslagene til hvordan man kan sikre kjønnsbalansen, er at noen partier eller grupper vil kunne måtte velge andre medlemmer enn de medlemmene partiet eller gruppen selv ønsker. Flere av høringsinstansene trekker dessuten fram at denne konsekvensen kan påvirke samarbeidsklimaet mellom partiene etter valget.

Departementet har på denne bakgrunnen kommet til at det ikke er ønskelig å endre dagens regelverk ved å innføre krav til kjønnsbalanse i folkevalgte organer som helhet, der organet blir valgt ved forholdsvalg.

Utover dette, er departementet i all hovedsak enig med utvalgets vurderinger og forslag knyttet til reglene om valg av medlemmer til folkevalgte organer. Departementet foreslår imidlertid en liten endring enkelte steder i §§ 7-5, 7-6 og 7-7 når det gjelder valg til folkevalgte organer som etter lov bare skal bestå av medlemmer av kommunestyret og ved valg av arbeidsutvalg for folkevalgte organer. Utvalget foreslår at reglene om kjønnsbalanse skal gjelde «hvis det er mulig». Her mener departementet dagens formulering «så langt det er mulig» er mer dekkende og presis. Det er ikke

slik at man kan se bort fra reglene dersom det ikke er mulig å følge reglene helt.

### 14.3 Adgangen til å rette på stemmesedlene

---

#### 14.3.1 Gjeldende rett

Ved forholdsvalg kan forslaget til valgliste inneholde inntil dobbelt så mange forskjellige navn som det skal velges medlemmer, se § 36 nr. 1. Reglene om kandidat kåringen ved forholdsvalg framgår av § 37 nr. 2, og de sier indirekte noe om hvilke endringer som kan gjøres på stemmesedlene. Når det er avgjort hvor mange medlemmer en liste vil få, teller man opp antall stemmer den enkelte kandidaten har fått. Først telles de navn som er nr. 1 på stemmesedlene, og den kandidaten som har flest stemmer blir valgt. Hvis listen skal ha mer enn én plass, teller man deretter opp de navn som er nr. 2 på stemmesedlene. Den kandidaten som til sammen på de to opptellingene får flest stemmer, når man ser bort fra den som allerede er valgt, blir valgt. Slik fortsetter opptellingene inntil alle plassene listen skal ha, er fylt opp. Reglene om kjønnsmessig fordeling vil kunne medføre endringer i denne kåringen. Hvis noen kandidater får like mange stemmer, er det kandidaten som står først i rekkefølgen på listen som anses valgt.

Ved opptellingen ser man bort fra navn på kandidater fra andre lister. Bortsett fra dette forbudet mot å føre opp kandidater fra andre lister, har paragrafene ingen andre bestemmelser som direkte regulerer adgangen til å endre på stemmesedlene.

Imidlertid åpner forarbeidene til § 37 nr. 2 for å gjøre endringer på de innleverte listene. I Ot.prp. nr. 42 (1991–1992) på side 287 står det at velgerne (medlemmene av det folkevalgte organet som foretar valget) vil ha adgang til å stryke en kandidat og til å endre nummerrekkefølgen på navnene.

#### 14.3.2 Utvalgets forslag

Utvalget ser ikke at det er et behov for at et folkevalgt organ skal kunne endre på et innlevert listeforslag. Listene er satt opp etter en demokratisk prosess hvor samtlige medlemmer av partiet i organet har gitt uttrykk for sin mening om hvilke kandidater partiet ønsker å ha på listen, og i hvilken rekkefølge de skal stå. Dersom det folkevalgte organet som skal velge medlemmer til det andre folkevalgte organet, gis en mulighet til å

endre på listeforslagene, vil det i realiteten gi mindretallet i partigruppene i organet en mulighet til en omkamp om utformingen av listeforslaget. Utvalget foreslår å ta bort denne adgangen. Utvalget fremmer derfor forslag om at kandidat kåringen skal skje i henhold til rekkefølgen på det innleverte listeforslaget.

#### 14.3.3 Høringsinstansenes syn

Det er få hørings svar til dette konkrete forslaget, men om lag 65 høringsinstanser har gitt generell støtte til utvalgets forslag til ny kommunelov, uten konkret å nevne dette forslaget. Noen av hørings svarene synes basert på en misforståelse om at utvalgets forslag gjelder adgangen til å endre på stemmesedlene ved valg av medlemmer til kommunestyret, og ikke kun når kommunestyret velger medlemmer til et annet folkevalgt organ.

#### 14.3.4 Departementets vurdering

Forslaget framstår som godt begrunnet, og har fått generelt god støtte i høringen. Det sikrer at valg av kandidater til utvalg og komiteer mv. skjer etter den rekkefølgen den demokratiske prosessen internt i partiet har bestemt. Det bør ikke være slik at de som sitter i det velgende organet i realiteten skal kunne ta en omkamp om utformingen av listeforslaget etter at forslaget er ferdigbehandlet av det aktuelle partiet eller gruppen. Å kunne endre på listeforslagene åpner dessuten for at medlemmer av andre partier vil kunne påvirke hvilke kandidater et annet parti får valgt inn. Departementet mener også at uttalelsene i hørings svarene taler for at det er partiene som skal ha det endelige ordet i saken. Høringsinstansene framhever respekten for lokaldemokratiet og partienes mulighet til selv velge sine kandidater. Departementet fremmer derfor forslag til ny lovbestemmelse i tråd med utvalgets forslag.

### 14.4 Nærmere om nyvalg og suppleringsvalg

---

Etter dagens regelverk og utvalgets forslag er det slik at ved suppleringsvalg og valg av nye medlemmer til andre organer enn kommunestyret og kommunestyrekomite i løpet av valgperioden, vil det være gruppen selv som foreslår «hvem som skal rykke inn på den ledige plassen», jf. kommuneloven § 16 nr. 6 og utvalgets forslag til § 7-10 syvende ledd. Dette gjelder både ved valg av nye medlemmer fordi et fast medlem trer endelig ut,

og når en gruppe ønsker å velge flere varamedlemmer fordi antallet er blitt utilstrekkelig. Det er samme metode som benyttes dersom en gruppe ønsker å velge et nytt varamedlem dersom et varamedlem trer endelig ut av dette vervet.

Når det velges nye faste medlemmer er det åpenbart at de trer inn i den ledige plassen i organet. Når det gjelder valg av nye varamedlemmer til et organ, har departementet i lang tid tolket reglene om suppleringsvalg av varamedlemmer etter § 16 nr. 5 slik at det nyvalgte varamedlemmet kommer bakerst på listen med varamedlemmer. De øvrige varamedlemmene rykker opp en plass på listen.

Utvalget har ikke foreslått noen endringer i dette regelverket, og ønsker med det å videreføre dagens bestemmelser. Dette er ikke kommentert av høringsinstansene.

I den senere tiden har departementet blitt gjort kjent med tilfeller som gjør at det kan være behov for å se nærmere på reglene for valg av nye varamedlemmer og suppleringsvalg. Dagens praksis har i noen tilfeller ført til skjevheter i den politiske sammensetningen på listen over varamedlemmer og vanskeligheter med å opprettholde en politisk avtalt rekkefølge på listen. Dette gjelder der flere partier har gått sammen om en felles liste og rekkefølgen er bestemt etter politiske forhandlinger. Konsekvensene av dagens praksis kan beskrives med noen eksempler.

Partiene A, B, C og D går sammen om en felles liste ved valg til formannskapet og blir dermed en gruppe. I rekkefølgen på listen med varamedlemmer gis A førsteplass, B andreplass, C tredjeplass og så videre til alle plassene er fylt opp. Dersom varamedlemmet for parti A trer endelig ut, vil det nyvalgte varamedlemmet havne nederst på listen og parti B overtar førsteplassen. Et annet eksempel er der A som et lite parti går sammen med de langt større partiene B og C om en felles liste, og A får ingen faste medlemmer av formannskapet, men gis førsteplassen på listen med varamedlemmer, som for øvrig har fire andre medlemmer fra B og C. Dersom varamedlemmet fra A trer endelig ut av organet, og det nyvalgte medlemmet fra samme parti må, slik det er i dag, plasseres nederst på listen, vil partiets muligheter til å møte i formannskapet bli kraftig redusert.

Disse eksemplene viser at dagens regelverk kan få uheldige og uønskete konsekvenser når det gjelder sammensetningen i organer hvor det er sterke hensyn for å kunne opprettholde en politisk balanse, også når det må kalles inn varamedlemmer. Dette vil typisk gjelde formannskapet, men kan også være aktuelt for ulike faste utvalg.

En del av de politiske forhandlingene vil som antyd det være rekkefølgen på listen med varamedlemmer, og dagens regelverk har gjort det vanskelig å opprettholde balansen når varamedlemmer trer endelig ut av vervet. Departementet viser til at målet om å kunne opprettholde den politiske balansen i formannskapet ved bruk av felleslister var bakgrunnen for at kommuneloven § 16 ble endret slik at det skal velges nye medlemmer ved faste medlemmers uttreden, se Ot.prp. nr. 96 (2005–2006) side 65 flg. Departementet mener at de samme hensynene også gjør seg gjeldende når varamedlemmer trer endelig ut.

Et alternativ for å unngå slike forhold er å innføre samme regler ved varamedlemmers uttreden som for faste medlemmers uttreden. Dette vil gjelde andre organer enn kommunestyret og kommunestyrekomiteer. Det betyr at det må velges nytt varamedlem dersom et varamedlem trer endelig ut, og må gjøres uavhengig av om det er andre varamedlemmer. Det blir da like regler for medlemmer og varamedlemmer, og det blir tydeligere at det nyvalgte varamedlemmet tar plassen til det konkrete varamedlemmet som trer endelig ut. I det andre eksemplet ovenfor vil gruppen med A, B og C kunne velge nytt varamedlem fra partiet A inn på den ledige plassen som første varamedlem.

Et annet alternativ kan være å endre tolkningen, og åpne for at ordene «den ledige plassen» i dagens § 16 nr. 6 og forslaget § 7-10 syvende ledd må tolkes mer bokstavelig enn tidligere. Det innebærer at dersom den som er på tredjeplass i en liste på seks varamedlemmer trer endelig ut, kan det velges en ny person på den ledige tredjeplassen. Det vil ikke være en plikt til å velge varamedlemmer ved endelig uttreden, men dersom gruppen ønsker det så vil det nyvalgte varamedlemmet komme inn på den konkrete plassen som er blitt ledig. Det vil være opp til gruppen selv om de anser at antallet på listen over varamedlemmer ikke er tilstrekkelig eller av andre grunner ønsker å velge nytt varamedlem for den som har trådt ut.

På samme måte som det første alternativet, vil ikke de øvrige på listen få noen endring i hvilken plass de har, og departementet legger derfor til grunn at dette ikke vil være et inngrep i deres rettigheter og plikter som folkevalgte. Nytt valg av varamedlem er mest aktuelt i de tilfellene gruppen ønsker å opprettholde en politisk balanse på listen. Etter det departementet kjenner til gjøres slike valg ofte med gang og gjerne samtidig med at et varamedlem gis varig fritak eller trer ut. Det er derfor ikke veldig ressurskrevende å oppstille en plikt til å velge nye varamedlemmer slik det første alternativet legger opp til. Gruppen selv vel-

ger hvem som skal velges som nytt varamedlem, og selve valggjennomføringen vil derfor heller ikke være omfattende. Det er naturligvis mulig å velge at personen på fjerdeplass skal rykke opp til den ledige tredje plassen og så videre, slik at det nyvalgte varamedlemmet havner sist på listen over varamedlemmer.

Departementet har kommet til at det første alternativet framstår som den mest hensiktsmessige løsningen, og vil derfor foreslå en endring i § 7-10 fjerde ledd som gir kommunestyret plikt til å velge nye varamedlemmer ved varamedlemmers endelige uttreden. Departementets forslag er videre at § 7-10 sjette ledd beholdes uforandret, og vil da regulere de tilfellene der man ønsker å fylle på listen med varamedlemmer og altså øke

antallet varamedlemmer. I slike tilfeller skal de nyvalgte medlemmene fremdeles plasseres nederst på listen. Valg etter denne bestemmelsen kan dermed foregå uten at noen har trådt ut, og det er da heller ingen «ledig plass» som skal fylles. Siden det vil bli en plikt til å velge nye varamedlemmer vil det ikke være like stort behov for å supplere listen, men departementet mener adgangen til å supplere listen fremdeles er hensiktsmessig i de tilfellene hvor det viser seg at det totale antallet varamedlemmer ikke er tilstrekkelig. Det er da mer riktig at disse nye varamedlemmene plasseres nederst. Departementet foreslår derfor en endring i § 7-10 syvende ledd for å tydeliggjøre plasseringen av nye varamedlemmer som velges etter § 7-10 sjette ledd.

## 15 Godtgjøring og velferdsgoder

### 15.1 Folkevalgtes rett til godtgjøring og dekning av utgifter mv.

#### 15.1.1 Gjeldende rett

##### 15.1.1.1 Arbeidsgodtgjøring

Det følger av kommuneloven § 42 at «den som har et kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv» har krav på godtgjøring for sitt arbeid. De nærmere reglene fastsettes av kommunestyret eller fylkestinget selv.

Denne retten til godtgjøring gjelder alle som har et kommunalt tillitsverv. Det vil si alle medlemmer av folkevalgte organer i kommunen, medlemmer av interkommunale styreverv etter kommuneloven § 27 og medlemmer av representantskapet i interkommunale selskaper etter IKS-loven.

For ulike typer utvalg som er nærmere regulert i særlovgivningen, for eksempel samarbeidsutvalg etter opplæringsloven § 11-1, er det slik at medlemmene i disse utvalgene som utgangspunkt ikke har et kommunalt tillitsverv. Medlemmene utfører ikke oppgaver på vegne av kommunen, og medlemmene sitter i utvalget for å ivareta egne interesser framfor kommunens interesser. Hvis kommunen har delegert styringsoppgaver eller avgjørelsesmyndighet til utvalget eller styret, jf. kommuneloven § 11, vil medlemmene likevel ha et tillitsverv etter § 42.

Nærmere regler om godtgjøring, herunder størrelsen, fastsettes av kommunestyret eller fylkestinget selv. Dette kan ikke delegeres til andre organer. Godtgjøringen fastsettes ut fra hvor stor arbeidsmessig belastning vervet innebærer. Kommuneloven inneholder ikke regler om hvordan godtgjøringen skal fastsettes, og heller ikke størrelsen på godtgjøringen.

Godtgjøringen for arbeidet som tillitsvalgt kommer i tillegg til erstatning for tap av inntekt etter kommuneloven § 41 nr. 2, og skal derfor ikke reduseres dersom den folkevalgte får lønn fra egen arbeidsgiver eller erstatning for tapt arbeidsinntekt etter § 41 nr. 2.

Det er blitt vanlig å omtale en form for godtgjøring som *frikjøp* av politikere. Dette innebærer at den folkevalgte tar seg fri fra sitt ordinære arbeid,

og i slike tilfeller fastsetter kommunene ofte en fast årlig godtgjøring som dekker både arbeidsgodtgjørelse etter § 42 og erstatning for tapt arbeidsinntekt etter § 41 nr. 2.

##### 15.1.1.2 Dekning av utgifter og økonomisk tap

###### *Dekning av skyss, kost og overnatting*

Personer med tillitsverv har etter kommuneloven § 41 nr. 1 krav på skyss-, kost- og overnattingsgodtgjøring i forbindelse med vervet. Kommunestyret fastsetter selv nærmere regler om dette. Retten til slik godtgjøring gjelder ikke bare for selve møtene, den kan oppstå også i andre sammenhenger som har direkte tilknytning til vervet. Dette kan for eksempel være befaring i en byggesak eller forhandlinger med grunneiere på vegne av kommunen.

Det er i utgangspunktet ingen begrensninger på retten til å få dekket reiseutgifter, for eksempel når en folkevalgt studerer eller jobber utenfor kommunen. Departementet har tidligere uttalt at selv om loven ikke generelt kan sies å sette et øvre tak på hvor store reiseutgifter som kan dekkes, vil det i enkelte tilfeller og ut fra en konkret vurdering være grunn til å trekke en annen konklusjon.

###### *Erstatning for tap av inntekt og påførte utgifter*

Personer som må ta seg fri fra arbeidet eller andre gjøremål for å utføre vervet som tillitsvalgt, kan påføres et økonomisk tap ved at de blir trukket i lønn. Utførelsen kan også påføre dem utgifter. Etter kommuneloven § 41 nr. 2 har de i så fall krav på at tap av inntekt og påførte utgifter som følge av vervet erstattes opp til et visst beløp per dag. Beløpene fastsettes av kommunestyret selv.

Ettersom det ikke alltid er like lett å dokumentere hvor stort tapet har vært, åpner loven for at erstatning kan gis for både legitimerede og ulegitimerte tap. Kommunestyret skal derfor fastsette to ulike maksimumssatser. Utgangspunktet er at det skal gis full kompensasjon, men det kan likevel settes et maksimumsbeløp som vil gi de fleste

med tillitsverv full kompensasjon for tapet. Der-  
som tapet ikke kan dokumenteres, må tapet sann-  
synliggjøres.

Lovens bruk av begrepet *inntekt* betyr ikke bare lønnsinntekt i ordinære ansettelsesforhold. Folkevalgte som er uten fast lønnet arbeid, som for eksempel hjemmeværende, pensjonister og studenter kan ha krav på erstatning for tapt inntekt. Dersom de har tap i inntekt ved at de må forsømme sine ordinære gjøremål for å ivareta tillitsvervet, kan disse få erstattet inntektstapet. Tap i inntekt som følge av at de må forsømme slike ordinære gjøremål lar seg imidlertid vanskelig legitimere. I slike tilfeller er det krav om at tapet må være sannsynliggjort. Dersom studiene forsømmes som følge av vervet, vil en student kunne få erstatning for tapt inntekt. På tilsvarende måte vil en hjemmeværende eller pensjonist som må utføre sitt verv som tillitsvalgt til samme tid som sine ordinære gjøremål, ha rett til slik erstatning.

Etter kommuneloven § 41 nr. 2 kan det videre være aktuelt å få dekket påførte utgifter som følge av vervet, som utgifter til barnepass, stedfortreder, stell av syke og eldre og liknende.

#### *Pensjon*

Det følger av kommuneloven § 43 nr. 1 at kommunestyret selv kan vedta å opprette eller slutte seg til en pensjonsordning for folkevalgte i kommunen. Også uten en slik regel ville kommunen kunne innføre en pensjonsordning for de folkevalgte, jf. kommunens negativt avgrensede kompetanse. Etter § 43 nr. 2 kan Kongen gi nærmere bestemmelser om det materielle innholdet i slike pensjonsordninger. Denne hjemmelen er benyttet, og i forskrift 22. april 1997 nr. 375 om pensjonsordninger for folkevalgte i kommune og fylkeskommune er det gitt en del begrensninger på hvilke pensjonsordninger kommunene kan vedta.

### **15.1.2 Utvalgets forslag**

#### *Godtgjøring*

Utvalget foreslår å videreføre regelen om at personer med tillitsverv har krav på godtgjøring for sitt arbeid, og at kommunestyret selv gir nærmere regler om godtgjøringen. Det presiseres imidlertid at vervet som *leder* av representantskapet i et IKS ikke er et kommunalt tillitsverv som gir krav på godtgjøring etter kommunelovens bestemmelser. Lederen av representantskapet skal i hovedsak lede møtene, og er ikke utpekt for å ivareta

kommunens interesser. Selve vervet som *medlem* av representantskapet er et kommunalt tillitsverv.

#### *Dekning av utgifter og økonomisk tap*

Utvalget ser ingen behov for verken å stramme inn eller utvide retten til å få dekket utgifter og økonomisk tap. Utvalget mener folkevalgte fremdeles bør ha krav på reise-, kost- og overnattingsgodtgjøring etter nærmere regler fastsatt av kommunestyret selv.

Videre bør tapt inntekt og andre utgifter som følge av vervet også erstattes. Selv om utgangspunktet må være at det er det faktiske inntektstapet og de faktiske utgiftene som dekkes, mener utvalget at det bør kunne fastsettes en øvre grense for hvor stor erstatning som kan ytes. Denne grensen bør likevel være realistisk, og settes så høyt at den vil være tilstrekkelig til å dekke det faktisk påførte inntektstapet eller de faktiske utgiftene til de fleste folkevalgte.

#### *Særlig om frikjøp*

Selv om frikjøp er en praktisk løsning, mener utvalget at dagens ordning med frikjøp, hvor det fastsettes én total godtgjøring for folkevalgte som tar seg helt eller delvis fri fra sitt ordinære arbeid for å ivareta vervet som folkevalgt, ikke er i tråd med ordningen i dagens kommunelov. Kommuneloven legger opp til én godtgjøring for selve arbeidet i tillitsvervet, og én erstatning for tapt inntekt. Disse to formene for henholdsvis godtgjøring og erstatning skal ytes uavhengig av hverandre. En folkevalgt vil ha krav på godtgjøring for arbeidet i vervet selv om vedkommende ikke blir trukket i lønn, og det skal ikke tas hensyn til denne godtgjøringen ved beregningen av det økonomiske tapet. En slik ordning med to ulike summer mener utvalget fremdeles bør være utgangspunktet.

Utvalget foreslår imidlertid å åpne for at ordførere og andre folkevalgte som frikjøpes fra sitt ordinære arbeid kan motta én fast sum i kompensasjon. Denne summen skal dekke både erstatning for tap av inntekt og være godtgjøring for utførelse av vervet/vervene, herunder fast godtgjøring og møtegodtgjøring. En bestemmelse om dette foreslås tas inn i loven.

#### *Pensjon*

Utvalget foreslår å videreføre dagens regler om pensjonsordning for folkevalgte i ny kommunelov.



### Ettergodtgjøring

Det følger av kommuneloven § 40 nr. 1 andre ledd at folkevalgte har rett til permisjon fra sitt arbeid i fire år, eller for resten av valgperioden for å ivareta et kommunalt verv på heltid eller deltid. Hvis en folkevalgt har et verv i to perioder sammenhengende, har man ikke krav på permisjon fra arbeidet i den andre perioden. Videre vil det kunne være vanskelig å skaffe seg nytt arbeid som man kan tiltre akkurat ved utløpet av valgperioden. Samlet sett kan det derfor være at enkelte folkevalgte, og kanskje særlig heltidsfolkevalgte, ikke har noe arbeid å gå tilbake til ved utløpet av valgperioden. Utvalget mener dette kan påvirke rekrutteringen til folkevalgte verv.

Utvalget kjenner til at flere kommuner har innført ordninger med ettergodtgjøring til personer som har vært folkevalgte og i hovedsak hatt dette vervet som sitt *arbeid* i den foregående valgperioden. KS har også anbefalt en slik ordning som ledd i arbeidet med å styrke de folkevalgtes arbeidsvilkår.

Utvalget mener det er viktig at personer som påtar seg omfattende verv som folkevalgte har et sikkerhetsnett ved utløpet av valgperioden. Det samme bør også gjelde folkevalgte som mot sin vilje må tre ut av vervet i løpet av valgperioden, for eksempel medlemmer av kommunerådet. Utvalget foreslår derfor at folkevalgte i verv som tilsvare en stilling på minst halv tid skal ha rett til ettergodtgjøring i inntil tre måneder dersom vedkommende ikke har en jobb å gå tilbake til. Annen inntekt, som for eksempel lønnsinntekt, næringsinntekt, honorarer, pensjonsinntekter og liknende, som opparbeides i perioden for ettergodtgjøring skal gå til fradrag i godtgjøringen. Ettergodtgjøringen skal også forkortes med inntekt den folkevalgte frivillig avstår fra.

### 15.1.3 Høringsinstansenes syn

Det er omtrent 70 høringsinstanser, hovedsakelig kommuner, fylkeskommuner og KS, som har gitt en generell støtte til utvalgets vurderinger og forslag om folkevalgtes godtgjøring. Høringssvarene framhever særlig behovet for gode økonomiske rammer for de folkevalgte og hensynet til rekruttering. I tillegg til disse 70 høringssvarene, er det i overkant av 40 høringssvar som gir sin overordnede støtte til utvalgets forslag til ny kommunelov uten særskilt å kommentere dette kapittelet.

Av de høringsinstansene som uttaler seg konkret om forslagene, knytter de fleste seg til forslagens § 8-7 om retten til å søke om ettergodtgjø-

ring. Det er også noe eksplisitt støtte til regelen om frikjøp, blant annet fra *Hammerfest kommune* og *Kvalsund kommune*. Om lag 20 kommuner støtter i hovedsak regelen om ettergodtgjøring, men foreslår at den bør kunne gis for inntil seks måneder. Blant annet skriver *Gjøvik kommune* at tre måneder bør være minimum, og at det bør være en eventuell maksgrænse på seks måneder.

*Asker kommune* foreslår blant annet at ordførere, som har hatt mer enn to perioder i dette vervet, kan søke om inntil seks måneders ettergodtgjøring. Avkortningen skal være den samme. Ellers bør regelen om ettergodtgjøring knytte seg til folkevalgte med omfattende tillitsverv som tilsvare minst 50 prosent stilling.

KS og noe over ti høringsinstanser mener at det bør være folkevalgte som har vervet som sin *hovedbeskjeftigelse* som gis rett til å søke om ettergodtgjøring. Dette anses som en bedre avgrensning enn at det må være verv som tilsvare minst 50 prosent stilling.

*Narvik kommune* støtter utvalgets vurderinger og forslag, og

«mener at de nye ordninger som foreslås om godtgjøring og velferdsgoder for folkevalgte understøtter en bredest mulig rekruttering til verv, og støttes fordi det vil bidra til å oppfylle formålsbestemmelsen om å legge til rette for et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse.»

### 15.1.4 Departementets vurderinger

Utvalgets forslag er i stor grad videreføring av gjeldende rett. Departementet slutter seg til de vurderingene utvalget har gjort når det kommer til de ulike godtgjøringsreglene og reglene om dekning av utgifter. Dagens bestemmelser fungerer stort sett bra, og gir kommunene tilstrekkelig frihet til selv å vedta reglementer ut fra lokale ønsker og lokale forhold. De nye bestemmelsene om frikjøp og ettergodtgjøring, som i stor grad er en lovfesting av en vanlig praksis i flere kommuner, framstår som hensiktsmessige og velbegrunnede. Særlig forslagene om regulering av ettergodtgjøring har også fått støtte av høringsinstansene. Departementet vil derfor i hovedsak videreføre utvalgets forslag.

### Frikjøp

Utvalgets forslag til bestemmelser om frikjøp vil i all hovedsak være å lovregulere en ordning flere kommuner allerede praktiserer. Selv om frikjøps-

ordningen kan bryte med det ordinære systemet om én godtgjøring for arbeidet som folkevalgt og én erstatningssum for tapt inntekt, ser departementet at det kan være en fordelaktig løsning for den enkelte folkevalgte å motta en samlet utbetaling. For en som har tatt seg helt eller delvis fri fra arbeidet for å være folkevalgt vil det trolig være den samlede utbetalingssummen som er avgjørende, og ikke de ulike elementene av den summen.

### *Ettergodtgjøring*

Departementet er enig med KS og andre høringsinstanser i at det kan være mer hensiktsmessig å skille mellom folkevalgte som har vervet som sin hovedbeskjeftigelse eller ikke når det gjelder retten til ettergodtgjøring. Det er også denne avgrensningen som er benyttet i KS' veileder om økonomiske vilkår for folkevalgte. Kommunene er derfor i stor grad kjent med vurderingene som må gjøres. Dette er et bedre innslagspunkt for ettergodtgjøring enn «verv på minst halv tid», slik utvalget foreslo. Det vil være opp til kommunen selv å vurdere om vervet er den folkevalgtes hovedbeskjeftigelse eller ikke. Dette kan føre til noen flere skjønsmessige vurderinger, men vil også være en mer fleksibel løsning som kan føre til at ordningen treffer bedre. Departementet anser videre at det er liten risiko for uenigheter om hvorvidt den enkelte folkevalgte har hatt vervet som sin hovedbeskjeftigelse eller ikke.

Departementet støtter også utvalgets forslag om å lovregulere retten til å søke om ettergodtgjøring ved fratredelse av vervet som folkevalgt. Noen folkevalgte vil ikke ha en stilling å gå tilbake til, og for enkelte folkevalgte kan det være vanskelig å finne arbeid dersom man raskt og brått ikke lenger har inntektsbringende verv som folkevalgt. Flere kommuner har i høringen fremmet et ønske om å kunne utbetale godtgjøring i mer enn tre måneder, og har foreslått at den folkevalgte skal kunne søke om ettergodtgjøring for inntil seks måneder fra de fratrer vervet. Hvis kommunene ser at det er ønskelig og behov for å gi seks måneders ettergodtgjøring, bør ikke loven være til hinder for dette. Det vil fremdeles være opp til den enkelte kommune å avgjøre hvor lenge det er mulig å søke om ettergodtgjøring for, og kommunene kan selv sette en grense på tre måneder eller ulik grense for ulike folkevalgte. Departementet mener det ikke bør settes for strenge grenser for ettergodtgjøringen, og foreslår å endre lovteksten sammenliknet med utvalgets forslag. Reglene om

avkortning vil selvsagt gjelde for hele denne perioden.

Departementet er videre enig med utvalget i at ettergodtgjøringen bør avkortes dersom den tidligere folkevalgte frivillig avstår fra inntekt, men at denne regelen ikke bør være for absolutt. Den folkevalgte vil for eksempel kunne bli spurt om å holde foredrag eller innlegg som vil gi et honorar. Etter utvalgets forslag skal eventuell inntekt den folkevalgte ville fått avkortes mot ettergodtgjøringen. Departementet mener det bør være mulig å takke nei til tilbud om denne typen oppdrag uten at man skal trekkes i ettergodtgjøring. Dersom vedkommende takker nei til slike frivillige og mer sporadiske honorerte oppdrag, mener departementet dette er en avgjørelse, som selv om den avslår en mulig inntektskilde, ikke er *frivillig avståelse* av inntekt etter loven. Departementet mener det må skilles mellom avståelse fra å søke om ytelser vedkommende har rett til eller er kvalifisert for, og det å takke nei til forespørsler om for eksempel å holde foredrag eller påta seg lønnete styreverv. Det er kun den førstnevnte typen avståelse som bør avkortes i ettergodtgjøringen.

Pensjonsreformen ble innført fra 2011 og åpner opp for fleksibelt uttak av alderspensjon fra folketrygden fra fylte 62 år, under forutsetning av tilstrekkelig opptjeningsgrunnlag. Alderspensjon fra folketrygden kan fritt kombineres med arbeid uten avkortning av pensjonen. En person som har vært folkevalgt som sin hovedbeskjeftigelse og som er over 62 år, vil kunne ha rett til alderspensjon, men likevel ha et ønske om å stå lenger i arbeid. Folkevalgte over 62 år kan også ha startet å ta ut alderspensjon i kombinasjon med arbeid, uten at dette er et uttrykk for at de har trådt ut av arbeidslivet, eller har intensjon om å gjøre det i de nærmeste årene. Personer som tar ut alderspensjon kombinert med godtgjøring som folkevalgt, får et betydelig fall i samlet inntekt når godtgjøringen bortfaller, selv om uttaket av alderspensjon opprettholdes. Det vil også være personer i alderen 62–66 år som har for lav pensjonsopptjening til å ha rett til alderspensjon, og som dermed ved fratredelse av vervet som folkevalgt ikke har alderspensjon som et mulig inntektsalternativ. Det er først fra 67 år at alle har rett til å ta ut alderspensjon.

Det vil være administrativt krevende å gjøre avkortningen av ettergodtgjøringen avhengig av om den enkelte har rett til å ta ut alderspensjon før fylte 67 år. På bakgrunn av dette mener departementet at personer i alderen 62–66 år, i utgangspunktet bør ha samme rett som personer under 62 år til ettergodtgjøring, forutsatt at vedkommende

aktivt søker arbeid. Fra fylte 67 år har alle rett til å ta ut alderspensjon, og retten til å søke om ytelser som AAP, uføretrygd og dagpenger under arbeidsløshet faller bort fra fylte 67 år.

## 15.2 Folkevalgtes rett til ulike velferdsgoder

### 15.2.1 Gjeldende rett

#### 15.2.1.1 *Folkevalgtes status som arbeidstakere eller frilansere*

Kommuneloven har ingen egne bestemmelser som sier noe om folkevalgtes velferdsgoder. Folkevalgte regnes i dag ikke som kommunalt ansatte i kraft av å inneha et verv i kommunen. De mottar ikke lønn for sine verv, og har heller ikke alltid de samme rettighetene som ansatte i kommunen. De kan likevel ha rettigheter til enkelte velferdsgoder i kraft av vervet. Hvilke ytelser en person har etter velferdslovene som for eksempel folketrygdloven, arbeidsmiljøloven og ferieloven, vil i mange tilfeller avhenge av om vedkommende skal anses som arbeidstaker eller frilanser. Spørsmålet har derfor vært om folkevalgte er å anse som arbeidstakere etter de ulike lovene.

Folketrygdloven § 1-8 definerer arbeidstakere som «enhver som arbeider i annens tjeneste for lønn eller annen godtgjørelse». Frilanser defineres etter lovens § 1-9, og er «enhver som utfører arbeid eller oppdrag utenfor tjeneste for lønn eller annen godtgjøring, men uten å være selvstendig næringsdrivende». Arbeidsmiljøloven § 1-8 og ferieloven § 2 har nesten likelydende definisjoner av arbeidstakere, og skal tolkes på samme måte. Etter disse bestemmelsene er en arbeidstaker «enhver som utfører arbeid i annens tjeneste».

Forarbeidene nevner ikke ordførere eller folkevalgte og deres rettslige stilling med tanke på rett til ulike velferdsgoder og reglene i folketrygdloven. Frilansere er omtalt i forarbeidene til folketrygdloven, se Ot.prp. nr. 29 (1995–96) side 29:

Gruppen omfatter mange utøvende kunstnere, journalister og andre som ikke kan anses som ansatt. Videre omfatter gruppen personer som mottar ulike former for lønn, provisjon, honorar, godtgjørelse som medlem i styrer og råd m.m. Det vises bl.a. til gjeldende lov § 16-2 første ledd bokstav b, jf. skatteloven § 55 første ledd nr. 1 bokstav a og b.

I NOU 2004: 5 *Arbeidslivslovutvalget* på side 154 finnes det en nærmere omtale av arbeidstakerbe-

grepet. Omtalen knytter seg til definisjonen i arbeidsmiljøloven, og lyder slik:

Arbeidstakerbegrepet må også avgrenses mot andre personer som er utnevnt eller valgt. En offentlig ombudsmann er valgt eller oppnevnt til sitt verv og vil derfor som utgangspunkt ikke regnes som arbeidstaker. Det samme gjelder for stortingsrepresentanter, kommunestyremedlemmer, ordførere, overformyndere og verger. Generelt må det avgrenses mot personer som utfører en offentligrettslig plikt som ombud, formenn og medlemmer som er valgt eller oppnevnt til offentlige råd, styrer o.l. og som har lovplikt til å motta disse verv.

Høyesterett hadde i 2016 spørsmålet om en ordfører var arbeidstaker eller frilanser etter folketrygdloven til behandling. I dommen, som kom 16. mars 2016 og dermed etter utvalget leverte sin utredning, sier Høyesterett at en ordfører ikke regnes for å være ansatt i kommunen. Forarbeidene ga ikke grunnlag for at en ordfører skulle anses for å være arbeidstaker etter folketrygdloven § 1-8, og ordføreren måtte dermed anses som frilanser, jf. lovens § 1-9. Dette innebar blant annet at kommunen ikke kunne kreve refusjon fra Nav for godtgjøringen de hadde utbetalt i perioden han var sykemeldt og hadde rett til sykepenger, jf. folketrygdloven § 22-3. Statusen som frilanser innebærer også at ordføreren må selv sende sykemelding til Nav, og at utbetalingen skjer fra Nav. En arbeidstaker ville kunne sende sykemeldingen til arbeidsgiver og også få sykepengene utbetalt fra arbeidsgiveren.

#### 15.2.1.2 *Rettigheter etter folketrygdloven, arbeidsmiljøloven og ferieloven*

Folketrygdloven regulerer blant annet retten til sykepenger, omsorgspenger ved barns- og eller barnepassers sykdom, ytelser ved yrkesskade, foreldrepenger og pensjon. Hvilke ytelser og i hvor stort omfang en person har rett til de ulike ytelsene avhenger ofte av om vedkommende er å anse som arbeidstaker eller frilanser i lovens forstand.

Reglene om foreldrepermisjon etter arbeidsmiljøloven gjelder i utgangspunktet kun for ansatte og dermed ikke folkevalgte. Folkevalgte som blir foreldre gis imidlertid i praksis samme rett til permisjon, og departementet legger til grunn at det gjøres gjennom fritaksreglene eller andre ordninger som kommunene har nedfelt i sine reglementer.

Ferieloven gjelder bare for arbeidstakere, jf. ferieloven § 2. Etter denne loven er ikke folkevalgte arbeidstakere, og folkevalgte har dermed ingen rett til feriepenger.

### 15.2.2 Utvalgets forslag

Utvalget mener det er viktig at de folkevalgte har samme rettigheter til ulike velferdsordninger som kommunalt ansatte. Utvalget sikter her til rettigheter etter folketrygdloven, ferieloven eller annen velferdslovgivning. Retten til denne typen goder bidrar til å sikre det representative demokratiet, ved at alle deler av befolkningen kan ta del i styret og ikke bare et snevert utvalg av befolkningen. Et godt og velfungerende representativt lokaldemokrati må ha det som mulighet at alle kan delta i lokalpolitikken og påta seg verv uten å risikere økonomiske belastninger som følge av for eksempel sykdom. Utvalget vil derfor sikre at folkevalgte har rett til aktuelle velferdsgoder på lik linje med arbeidstakere.

Det var ikke del av utvalgets mandat å foreslå konkrete lovforslag i særlovgivningen, men utvalget mener lovgivningen bør endres når det gjelder folkevalgtes rett til ulike velferdsgoder. Folkevalgte med et tillitsverv tilsvarende en stilling på minst 50 prosent bør gis samme rettigheter til velferdsgoder som ansatte i kommunen.

Mer konkret mener utvalget at folkevalgte ikke skal anses som arbeidstakere etter arbeidsmiljøloven eller ferieloven. Når det gjelder folketrygdloven er utvalget mer usikre, og mener det vil være mest hensiktsmessig å regulere folkevalgtes rett til ulike velferdsordninger direkte i det enkelte lovverk.

Det bør kun være aktuelt å likestille folkevalgte med ansatte der hvor den folkevalgtes godtgjøring er vedkommendes hovedinntekt. På den bakgrunn foreslår utvalget at det kun er folkevalgte som har et tillitsverv tilsvarende minst 50 prosent stilling som skal gis samme rettigheter til ulike velferdsgoder som ansatte i kommunen.

### 15.2.3 Høringsinstansenes syn

Det er om lag 70 hørings svar som støtter utvalgets vurderinger om folkevalgtes godtgjøring og velferdsgoder. Det er stor støtte blant hørings svarene til at noen folkevalgte skal gis tilsvarende velferdsgoder som ansatte, men det er lite konkretisert hvilke velferdsgoder eller hvilke endringer som er ønskelige.

Flere kommuner, herunder *Trondheim kommune*, *Hå kommune*, *Time kommune* og *Bjerkreim*

*kommune*, trekker fram Høyesterettsdommen 16. mars 2016, og behovet for endringer i reguleringen av sykepenger til ordførere. *Klepp kommune* viser også til dommen, og framhever at det er viktig med en positiv avklaring om at folkevalgte i større verv får samme rettigheter som ansatte etter folketrygdloven.

KS mener at det er folkevalgte som har vervet som sin *hovedbeskjeftigelse* som bør gis samme velferdsrettigheter som de ansatte. Tilsvarende syn har om lag ti høringsinstanser, blant annet *Lørenskog kommune*, *Time kommune* og *Nordreisa kommune*.

Noen hørings svar handler om hvor de folkevalgtes velferdsgoder skal være regulert. *Bergen kommune*, *Målselv kommune*, *Ullensaker kommune* og *Finnmark fylkeskommune* mener folkevalgtes rett til ulike velferdsgoder bør reguleres i kommuneloven, og at aktuell særlovgivning bør justeres i henhold til dette.

*Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet* uttaler følgende om betydningen av gode velferdsordninger:

Bufdir støtter utvalgets vurderinger, at rett til sykepenger, foreldrepenger mv er et viktig sikkerhetsnett for dem som påtar seg omfattende verv (verv med omfang på 50 % av en normal stilling, eller mer). siden beregningen av ytelsene varierer etter om man ansees å være arbeidstaker eller frilanser, bør de som påtar seg verv på 50 % eller mer, få samme rettigheter som ansatte i kommunen. Endringer på dette punktet vil kreve forholdsvis omfattende endringer i lovverket på velferdsområdet, men bør etter direktoratets syn vurderes. En slik endring kan støtte opp om arbeidet med få en jevnere alders- og kjønns sammensetning blant folkevalgte med tunge verv.

Det er noen få høringsinstanser som uttrykker skepsis til utvalgets forslag. *Beiarn kommune* støtter ikke at folkevalgte i minst 50 prosent stilling gis samme rettigheter til velferdsgoder som ansatte. Kommunen mener dette er et «unødvendig inngrep i kommunestyrets selvråderett og eget kompetanseområde».

### 15.2.4 Departementets vurdering

Departementet mener det er nær sammenheng mellom retten til godtgjøring for vervet som folkevalgt, og retten til ulike økonomiske velferdsrettigheter på linje med arbeidstakere. Derfor er departementet i utgangspunktet enig med utval-

get i at enkelte folkevalgte bør ha noen av de samme rettighetene som arbeidstakere i kommunen.

Departementet mener derfor det bør være folkevalgte som har vervet *som sin hovedbeskjeftigelse* som skal ha visse velferdsrettigheter. Dette er samme avgrensning som gjelder for de utvidete godtgjøringsordningene ved ettergodtgjøring og gir god sammenheng i regelverket. De utvalgte velferdsrettighetene vil da særlig gjelde for ordførere og eventuelt andre heltidspolitikere, men også deltidspolitikere. Departementets avgrensning fraviker fra utvalgtes forslag, men er i samsvar med hva flere av høringsinstansene foreslår.

Departementet mener det ikke er aktuelt å likestille folkevalgte med arbeidstakere i alle sammenhenger. På den ene siden er det verken naturlig eller hensiktsmessig at en folkevalgt for eksempel gis stillingsvern eller overtallighetsrettigheter etter arbeidsmiljøloven.

På den andre siden er det på visse områder behov for å sikre noen grupper av folkevalgte enkelte økonomiske rettigheter på lik linje med arbeidstakere. Når det gjelder hvilke velferdsrettigheter disse folkevalgte skal ha, mener departementet det er særlig aktuelt med økonomiske velferdsrettigheter som knytter seg til sykdom og til permisjoner. Dette er noe flere kommuner selv har regulert i dag, og er noe KS har anbefalt kommunene i sin veileder om økonomiske vilkår for folkevalgte.

Det sentrale for departementet har vært å sikre at de folkevalgte stilles økonomisk likt som ansatte, og at det er summen på den totale utbetalingen som det er viktigst å sikre. Departementet vil komme med noen konkrete lovforslag som bidrar til at folkevalgte delvis har samme rettigheter som ansatte. Deler av forslagene om å lovfeste enkelte velferdsgoder innebærer lovfesting av praksis, fordi mange kommunale reglementer allerede inneholder slike regler. En lovfesting vil sikre at alle folkevalgte blant annet gis full godtgjøring i sykeperioden og foreldrepermisjon. Å klargjøre rettighetene i loven vil være en fordel for de folkevalgte. Dette bidrar til forutsigbarhet og klarhet i hvilke økonomiske betingelser som gjelder når man påtar seg et omfattende verv som folkevalgt.

For det første foreslår departementet å lovfeste at folkevalgte med vervet som sin hovedbeskjeftigelse skal motta full godtgjøring de første 16 dagene av en sykemelding, altså i den såkalte arbeidsgiverperioden. Dette er noe kommunene selv utbetaler, og pålegget er at kommunene må ta inn en slik rettighet i sine egne reglementer om

økonomiske vilkår for de folkevalgte. Etter denne perioden må den folkevalgte kreve sykepenge fra Nav, slik ordningen er i dag. Den folkevalgte kan ikke kreve mer enn 6G i sykepenge fra Nav, og for mange ordførere og andre heltidspolitikere vil det være et sprik mellom det nivået man får dekket av Nav og det vedkommende hadde i godtgjøring før sykemeldingen. Departementet vil derfor lovfeste at kommunene skal sørge for at folkevalgte som blir sykemeldte utover arbeidsgiverperioden, skal ha full dekning. Det innebærer at kommunene skal utbetale differansen mellom det Nav utbetaler etter reglene om sykepenge til frilansere, og hva den folkevalgte har i fast godtgjøring.

Høyesterett har i den ovennevnte dommen (HR-2016-589-A) avklart at utbetaling av folkevalgtes sykepenge etter arbeidsgiverperioden følger reglene for frilansere. Kommunene har dermed, i motsetning til hva som gjelder dersom arbeidsgivere utbetaler lønn til arbeidstakere etter arbeidsgiverperioden, ikke krav på refusjon fra Nav. Dersom kommunen selv utbetaler godtgjøringen til de folkevalgte i denne perioden, vil dermed ikke Nav refundere kommunen for det beløpet den folkevalgte har krav på i sykepenge fra Nav etter folketrygdloven. Dommen har ført til misnøye hos enkelte kommuner, og i høringssvarene er det flere som ønsker en lovendring, som sikrer at kommunene skal kunne utbetale godtgjøring i hele sykeperioden og kunne kreve refusjon fra Nav for det den folkevalgte har krav på etter folketrygden.

Innføringen av en kommunal refusjonsrett for utbetaling til folkevalgte som en særskilt gruppe frilansere, krever en endring av folketrygdloven § 22-3. Departementet ser at det ville vært en fordel for de folkevalgte om det kun var én utbetaling fra kommunen som omfattet det den folkevalgte ville fått i sykepenge fra Nav og eventuell godtgjøring fra kommunen. Departementet har likevel ikke funnet tilstrekkelig grunnlag for å foreslå en slik endring i folketrygdloven. Endringene vil føre til at folkevalgte, som ikke er ansatte, men en type frilansere ikke likestilles med øvrige frilansere. Dette vil innebære en forskjellsbehandling sammenliknet med andre frilansere. Departementet har ikke funnet tilstrekkelig holdepunkter for en slik særbehandling.

Dette innebærer at folkevalgte skal motta sykepengene etter folketrygdloven fra Nav. Selv med en endring som nevnt ovenfor, måtte de folkevalgte uansett fylle ut sykemeldingsskjema, slik at de praktiske konsekvensene for den folkevalgte ikke hadde endret seg i særlig stor grad. Departe-

mentet legger mindre vekt på at skjemaet må sendes til Nav framfor at den sendes til kommunen slik det er for ansatte. Departementet er videre kjent med at det arbeides med nye løsninger som vil gjøre kontakten med Nav enklere.

En annen ytelse som kan være relevant for folkevalgte, er rettighetene som følger med en yrkesskade. En ordfører som blir skadet i forbindelse med utførelsen av vervet, vil ikke automatisk ha rettigheter ved yrkesskade etter folketrygdloven. Dette er som følge av ordførerens rettslige status som frilanser. Enkelte kommuner betaler i dag en yrkesskedeforsikring for ordføreren, og departementet mener det bør være klart og sikkert at den folkevalgte har en god yrkesskadedekning.

Departementet vil derfor foreslå en regel om at en folkevalgt med vervet som sin hovedbeskjeftigelse skal ha rett til ytelser ved yrkesskade tilsvarende en ansatt i kommunen. Dette vil være tilsvarende som for stortingsrepresentanter, jf. stortingsgodtgjørelsesloven § 19 fjerde ledd, og er noe kommunene selv må sørge for gjennom frivillig yrkesskadetrygd og egne tilleggforsikringer.

Utvalget vurderte også spørsmålet om folkevalgte bør gis tilsvarende rettigheter som arbeidstakere etter for eksempel ferieloven og arbeidsmiljøloven. Departementet er enig med utvalget at det ikke er like naturlig at folkevalgte skal gis alle de rettighetene som følger med å være arbeidstaker etter disse lovene. I stor grad vil det trolig heller ikke by på særlige praktiske problemer ved at folkevalgte ikke likestilles med arbeidstakere etter disse lovene. Når det for eksempel gjelder feriepenger, synes dette å være ordnet gjennom de kommunale reglementene på en slik måte at de folkevalgte også får utbetalt godtgjøring hver måned, eller ved andre utbetalingsordninger som stiller folkevalgte ganske likt med kommunalt ansatte.

Det er imidlertid noen bestemmelser i arbeidsmiljøloven som gir ansatte visse rettigheter som også bør gjelde for folkevalgte, og dette gjelder særlig de ulike permisjonsrettighetene. Retten til permisjon må imidlertid holdes opp mot retten og plikten til å være folkevalgt i valgperioden, og libe-

rale permisjonsregler kan bidra til å utvanne ombudsplikten. Departementet viser også til de strenge regler for gjelder for fritak fra folkevalgte verv.

Enkelte permisjonsrettigheter er det naturlig at en ordfører også skal kunne ha krav på. For å understreke viktigheten av gode ordninger ved foreldrepermisjoner, har departementet kommet til at det bør lovfestes i kommuneloven at folkevalgte har rett til permisjon fra sitt verv i stort sett samme utstrekning som ansatte, jf. arbeidsmiljøloven kapittel 12. Forslaget framkommer av § 8-11, hvor det er en henvisning til relevante bestemmelser i arbeidsmiljøloven som skal gjelde folkevalgte med vervet som sin hovedbeskjeftigelse.

Departementet mener at det ikke er alle permisjonsreglene i arbeidsmiljøloven som passer like godt til vervet som folkevalgt. For eksempel bør det ikke være særlig aktuelt å gi folkevalgte rett til utdanningspermisjon etter arbeidsmiljøloven § 12-11. Permisjon bør kun være aktuelt ved sykdom og i forbindelse med fødsel og omsorg. Tvister om permisjoner til folkevalgte er såpass forskjellig fra permisjoner til de ansatte at de ikke bør behandles av tvisteløsningsnemnda, jf. arbeidsmiljøloven § 12-14.

Ettersom kommunestyrene selv vedtar nærmere regler for folkevalgtes godtgjøring og økonomiske vilkår, mener departementet det er kommunestyrene selv som må vedta permisjonsregler for sine folkevalgte. Kommuneloven vil således inneholde en plikt for kommunene til å vedta regler som sikrer de folkevalgte rett til den typen permisjon som er nevnt i loven. Kommunene kan som utgangspunkt utvide hvilke permisjoner en folkevalgt har krav på, men departementet minner om ombudsplikten og de strenge fritaksvilkårene.

Departementet vil ikke gi nærmere regler om permisjonsreglene, herunder hvem som skal avgjøre permisjonssøknadene, men mener det er hensiktsmessig at det er kommunestyret selv som avgjør spørsmålet. I permisjonstiden vil den folkevalgte ha midlertidig forfall, og reglene om innkalling av varamedlem og settemedlem i § 7-10 kommer til anvendelse.

## 16 Utvidet innsynsrett og taushetsplikt for folkevalgte

### 16.1 Gjeldende rett

#### 16.1.1 Folkevalgtes innsynsrett

##### *Kommuneloven*

Kommuneloven har noen særregler om folkevalgte *organers* innsynsrett. For å ivareta kommunestyrets tilsynsansvar og rolle som øverste myndighet i kommunen, gir kommuneloven § 76 kommunestyret en rett til å forlange enhver sak lagt fram for seg til orientering eller avgjørelse. Det er organet som sådan som kan kreve dette, og ikke det enkelte kommunestyremedlemmet. Medlemets innsynsrett reguleres av de alminnelige innsynsreglene i offentlighetsloven eller kommunens reglement i medhold av § 40 nr. 5.

Kommuneloven § 40 nr. 5 pålegger kommunestyret å fastsette reglement for de folkevalgtes rett til innsyn i saksdokumenter og informasjon om saker som er til behandling. Utover dette har kommuneloven ingen regler om den enkelte folkevalgtes innsynsrett i administrasjonens dokumenter.

I forarbeidene til dagens kommunelov ble det lagt til grunn som sikker, men ulovfestet rett, at den enkelte folkevalgte har en innsynsrett som går utover det som fulgte av offentlighetsloven fra 1970. Det ble likevel presisert at det var noe uklart hvor langt denne innsynsretten gikk, og om den gjaldt for den enkelte folkevalgte eller for et folkevalgt organ som sådan. Reglementene kommunene ble pålagt å utarbeide i den någjeldende kommuneloven § 40 nr. 5, skulle ikke begrense den innsynsretten folkevalgte har etter øvrige regler. Tanken var at den skulle regulere en videre innsynsrett for et folkevalgt organ og for den enkelte folkevalgte. Daværende Kommunal- og regionaldepartementet ga i 2004 ut et veilevende normalreglement som kommunene kunne benytte seg av. I dette reguleres blant annet tidspunktene for innsyn, innsyn i taushetsbelagte opplysninger og framgangsmåten ved krav om innsyn.

Det har vært ansett som litt uklart i hvilken grad det folkevalgte organet har rett til innsyn i taushetsbelagte opplysninger. Retten til innsyn må

vurderes konkret ut fra de alminnelige reglene om taushetsplikt. Det innebærer at kommunen skal sørge for ikke å spre taushetsbelagte opplysninger mer enn nødvendig. Dette kan innebære at kommunestyret bør søke å utøve sin kontroll og overprøving på bakgrunn av generelle eller anonymiserte saksframlegg hvis det er tale om en sak med taushetsbelagte opplysninger. De vil likevel i siste instans kunne kreve innsyn i de taushetsbelagte opplysningene, og da følger også ansvaret etter reglene om taushetsplikt med.

Kontrollutvalgets og revisjonens innsynsrett er særskilt regulert i henholdsvis § 77 nr. 7 og § 78 nr. 6. Her framgår det klart at utvalget eller revisor, uavhengig av taushetsplikten, kan kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelserne som det finner nødvendig for å gjennomføre oppgavene. Det er utvalget eller revisor selv som i utgangspunktet avgjør om det er nødvendig å innhente opplysningene.

##### *Offentlighetsloven*

Offentlighetsloven og Grunnloven regulerer allmennhetens innsynsrett. Folkevalgte organer og den enkelte folkevalgte har samme innsynsrett som alle andre etter disse generelle reglene. Der som offentlighetsloven gir rett til innsyn, kan ikke kommunen nekte innsyn fordi den som ber om det er folkevalgt. Kommunale reglementer om folkevalgtes innsynsrett kan ikke innskrenke den innsynsretten den enkelte folkevalgte etter offentlighetsloven har som vanlig borger.

Etter offentlighetsloven § 3 skal det gis innsyn i alle saksdokumenter så lenge ikke annet følger av lov eller forskrift med hjemmel i lov. Unntakshjemler følger i all hovedsak av lovens kapittel 3, hvor de viktigste er § 13 om innsyn i taushetsbelagte opplysninger og §§ 14 og 15 om organinterne dokumenter og dokumenter innhentet fra eksterne til intern saksbehandling.

I tillegg er offentlighetsloven § 16 viktig for kommunal virksomhet. Den gir §§ 14 og 15 begrenset rekkevidde for dokumenter som går mellom ulike enheter i kommunen. For eksempel

gjelder ikke § 14 for saksframlegg med vedlegg som sendes fra administrasjonen til folkevalgte organer og sakslister til møter i folkevalgte organ. Dokumentene eller opplysninger i slike dokumenter skal eller kan likevel i enkelte tilfeller unntas etter andre unntakshjemler i kapittel 3, som for eksempel § 13 om taushetsbelagte opplysninger eller § 23 første ledd om unntak av hensyn til kommunens forhandlingsposisjon med mer.

De fleste unntakshjemplene gir forvaltningen kun en *adgang* til å unnta dokumenter eller opplysninger fra offentlighet på bakgrunn av sitt innhold eller karakter. Selv om forvaltningen kommer til at det er adgang til å unnta fra innsyn, plikter organet å vurdere meroffentlighet i hele eller deler av dokumentet, jf. § 11. Dersom hensynet til offentlighet veier tyngre enn behovet for unntak, bør kommunen gi innsyn. Departementet har tidligere uttalt at det kan være særlig grunn til å praktisere meroffentlighet når det er en enkelt folkevalgt som ber om innsyn. Hvis en folkevalgt får avslag på et innsynskrav etter offentlighetsloven, vil et avslag på vanlig måte kunne påklages til fylkesmannen.

### 16.1.2 Taushetsplikt

Kommuneloven har ingen egne regler om taushetsplikt for folkevalgte eller ansatte. Taushetsplikten følger av forvaltningsloven. Den alminnelige regelen om taushetsplikten er forvaltningsloven § 13 første ledd:

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med arbeidet eller tjeneste får vite om:

- 1) noens personlige forhold, eller
- 2) tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.

Denne bestemmelsen gjelder for både folkevalgte og ansatte. Brudd på taushetsplikten er straffbart etter straffeloven § 209. Ansatte i kommunen kan også ilegges arbeidsrettslige sanksjoner ved brudd på reglene om taushetsplikt. I tillegg til forvaltningslovens regler om taushetsplikt finnes det også taushetspliktbestemmelser i særlover som sikkerhetsloven og barnevernloven.

Den folkevalgtes taushetsplikt gjelder alt av taushetsbelagte opplysninger han eller hun får kjennskap til i forbindelse med tjenesten eller

arbeidet som folkevalgt. Så lenge det er klar sammenheng mellom henvendelsen eller meddelelsen av opplysningene og vervet, er det ikke avgjørende hvordan den folkevalgte får kjennskap til opplysningene. Taushetsplikten innebærer blant annet at den folkevalgte ikke selv kan videreformidle informasjonen, og at han eller hun har en selvstendig plikt til å hindre at andre får tilgang til informasjonen. Folkevalgte har derfor en aktiv handlingsplikt som taler for at de bør være ekstra oppmerksomme på hvordan dokumenter håndteres og når og hvordan man snakker om saken. Et utslag av denne plikten er at møter hvor det foreligger lovbestemt taushetsplikt skal lukkes, jf. kommuneloven § 31 nr. 2.

Forvaltningsloven gir flere unntak fra taushetsplikten og åpner således opp for at opplysninger kan gis videre og brukes av andre. Blant annet vil §§ 13 a og 13 b være relevante for folkevalgtes innsynsrett og tilgang til og bruk av taushetsbelagte opplysninger. Etter § 13 b nr. 2 kan taushetsbelagte opplysninger brukes for å oppnå de formålene de er gitt eller innhentet for, og dette vil typisk være i forbindelse med saksforberedelsen og avgjørelsen i en konkret sak.

Etter kommuneloven § 31 nr. 2 har folkevalgte organer en plikt til å lukke møtene når de skal behandle saker hvor det foreligger taushetsplikt med hjemmel i lov. Folkevalgte vil automatisk ha taushetsplikt om opplysninger som kommer fram i et lukket møte dersom opplysningene er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven eller annen lovgivning. Opplysninger som kommer fram i lukkede møter, men som ikke er omfattet av lovbestemt taushetsplikt, vil de folkevalgte ikke ha taushetsplikt om. Det er ikke taushetsplikt om opplysninger bare fordi de behandles i et lukket møte.

## 16.2 Utvalgets forslag

### 16.2.1 Innledning

Utvalget mener at kommuneloven bør inneholde nærmere bestemmelser om folkevalgtes innsynsrett og har fremmet forslag som er ment å være en lovfesting og presisering av gjeldende rett og praksis. Forslaget gir de folkevalgte en innsynsrett som strekker seg lenger enn det som følger av de generelle reglene om innsyn etter offentlighetsloven. Når folkevalgte får innsyn i taushetsbelagte opplysninger, vil de allerede ha taushetsplikt. Utvalget foreslår at taushetsplikten også skal gjelde for andre opplysninger som er unntatt offentlighet. Forslagene bygger hovedsakelig på



departementets veileder og forslag til normalreglement samt praksis i kommuner med parlamentarisk styreform.

### 16.2.2 Hvem skal ha utvidet innsynsrett

Folkevalgte organer står i en særstilling når det gjelder innsynsrett i kommunal virksomhet, og dette gjelder særlig kommunestyret som øverste organ. Kommunestyret har et kontrollansvar overfor administrasjonen og er overordnet andre folkevalgte organer og administrasjonen. Utvalget forslår derfor at kommunestyret som organ i utgangspunktet skal ha innsynsrett i alle dokumenter i kommunen.

Utvalget mener videre at andre folkevalgte organer ikke bør ha en like vid innsynsrett, men at den bør begrenses til saker de har til behandling. Innsynsretten bør kun gjelde for dokumenter i saker organet har til behandling, eller dokumenter i andre saker som er nødvendige for å få belyst en sak organet har til behandling. Det må være organet selv som tar stilling til om det er nødvendig å innhente dokumenter fra andre saker.

Utvalget ønsker at krav om innsyn skal være forankret i saksbehandlingen i folkevalgte organer og foreslår derfor ikke regler om utvidet innsynsrett for enkeltmedlemmer av organet. Den enkelte folkevalgtes innsynsrett vil være den samme som allmennhetens innsynsrett etter offentlighetsloven, og behandles etter dette regelverket. Det innebærer at den folkevalgte ikke har krav på innsyn i dokumenter som kan eller skal unntas offentlighet. Det er organet som sådan som må treffe vedtak og be om innsyn.

For å sikre mindretallets behov for informasjon, skal det etter utvalgets vurdering ikke være krav om flertall for at organet fatter vedtak om innsyn. Utvalget foreslår at det er nok at tre medlemmer av organet, alternativt flertall av dem som avgir stemmer, stiller seg bak innsynskravet for at organet gis en utvidet innsynsrett. Dersom det gjelder innsyn i taushetsbelagte opplysninger, foreslår utvalget at vedtak om innsyn må fattes med flertallet av de avgitte stemmene i organet. I slike saker er det særlig viktig å begrense spredning av opplysningene, og det er derfor grunn til å begrense den utvidete innsynsretten.

### 16.2.3 Når oppstår en utvidet innsynsrett

Utvalget foreslår å lovfeste at organets utvidete innsynsrett først inntreffer når saken er sendt til behandling i organet, det vil si når administrasjonen har sendt saken til ordfører eller organets

leder og den er satt opp på sakslisten. For saker som skal avgjøres i administrasjonen oppstår innsynsretten når saken er ferdigbehandlet der. Utvalget mener det er viktig at administrasjonen skal kunne arbeide seg fram til en endelig avgjørelse eller innstilling før innsynsretten inntreffer. Dette bidrar til klare ansvarsforhold mellom administrasjonen og de folkevalgte.

Utvalget mener at interne vurderinger og meningsbrytninger som ledd i saksbehandlingen av et utkast til dokumentet bør kunne unntas fra den utvidete innsynsretten. Innsynsretten skal etter utvalgets vurderinger derfor bare gjelde for dokumenter som er ferdigstilt i administrasjonen.

Utvalget framhever at et enkeltmedlem av organet selvsagt vil kunne be om innsyn etter offentlighetsloven på et tidligere tidspunkt enn nevnt ovenfor. Vedkommende vil da ha samme innsynsrett som allmennheten.

### 16.2.4 Nærmere om innsyn i taushetsbelagte opplysninger

Utvalget mener det er viktig at opplysninger som er underlagt taushetsplikt ikke spres mer enn absolutt nødvendig. Derfor mener utvalget det i mange tilfeller vil være tilstrekkelig at det folkevalgte organet mottar opplysningene i en anonymisert versjon, jf. forvaltningsloven § 13 a nr. 2. For redusere spredningen av taushetsbelagte opplysninger, forslår utvalget å lovfeste at et folkevalgt organ kun kan gis innsyn i de tilfeller hvor det er nødvendig av hensyn til behandlingen av en konkret sak, og forvaltningsloven § 13 b hjemler unntak fra taushetsplikten. Forslaget innebærer at det folkevalgte organet må vurdere begge disse vilkårene når det voteres over spørsmålet om organet skal kreve innsyn i taushetsbelagte opplysninger. Vedtak om innsyn i taushetsbelagte opplysninger må treffes med flertallet av de avgitte stemmene.

Utvalget ser det kan være vanskelig å vurdere nødvendigheten av å innhente de taushetsbelagte opplysningene uten først å ha tilgang til dokumentene. Det må likevel være organet selv som vurderer behovet, og denne vurderingen må gjøres på bakgrunn av dialog med administrasjonen.

### 16.2.5 Nærmere om innsyn i dokumenter som kan unntas offentlighet etter offentlighetsloven

Når et folkevalgt organ får en utvidet innsynsrett, kan det medføre at folkevalgte får tilgang til opplysninger som kommunens administrasjon ellers

ville hatt hjemmel til å unnta etter reglene i offentlighetsloven. Utvalget vil legge til rette for at folkevalgte kan få slik informasjon, samtidig som hensynet til å beskytte kommunens interesser innenfor offentlighetslovens rammer blir ivaretatt. Det innebærer at dokumenter fremdeles skal anses som interne i henhold til offentlighetslovens regler når de sendes over til de folkevalgte. Videre mener utvalget at denne utvidete innsynsretten i opplysninger som kan unntas offentlighet bør følges av en taushetsplikt for opplysninger i dokumenter de folkevalgte får tilsendt. Kommunestyret kan vedta at dokumentene ikke lenger skal være unntatt offentlighet, og det vil også medføre at taushetsplikten bortfaller.

Når det folkevalgte organet ber om innsyn i dokumenter unntatt offentlighet som kan unntas etter offentlighetsloven, skal administrasjonen vurdere meroffentlighet etter lovens § 11. Det kan føre til at dokumenter blir offentlige. Utvalget mener det likevel er behov for en egen regel som sikrer et folkevalgt organ innsyn i opplysninger som ikke blir offentlige etter en meroffentlighetsvurdering. Innsynsretten skal gjelde alle saksdokumenter kommunen kan unnta etter offentlighetsloven, som for eksempel interne notater i kommunen, råd og vurderinger innhentet utenfra og opplysninger om kommunens forhandlingsposisjon.

Utvalget foreslår også å innføre en regel i offentlighetsloven § 16 som sikrer at §§ 14 og 15 kan benyttes som unntakshjemmel når dokumenter som kan unntas etter disse bestemmelsene sendes til et folkevalgt organ etter de nye foreslåtte reglene i kommuneloven om utvidet innsynsrett. Utvalget mener det er viktig at slike dokumenter beholder sin status som interne i kommunen selv om de folkevalgte får innsyn i dem.

### **16.2.6 Innsynsrettens omfang i kommuner med parlamentarisk styreform**

Utvalget viser til at allmennheten har snevrere innsynsrett i saksbehandlingen i kommunerådet enn det som ellers gjelder for folkevalgte organer. Dette skyldes kommunerådets rolle både som folkevalgt organ og som leder av administrasjonen. Det vil derfor være et større og annerledes behov for interne drøftelser enn det som ellers gjelder for folkevalgte organer.

Utvalget mener hensynet til å beskytte kommunerådets interne drøftelser med tilhørende dokumenter også gjør seg gjeldende når det gjelder folkevalgte organers utvidete innsynsrett. Det

er en grunnleggende forutsetning for at parlamentarismemodellen skal fungere etter sin hensikt at kommunerådet opptrer samlet utad. For at rådet skal kunne stå samlet mener utvalget det må være en arena hvor medlemmene kan drøfte saker og komme til enighet uten at presse og opposisjon får innsyn i kommunerådets foreløpige vurderinger. Etter utvalgets vurderinger bør de folkevalgtes innsynsrett i dokumenter fra kommunerådets saksbehandling være snevrere enn innsynsretten i kommuner med formannskap. Utvalget vil derfor ikke legge til rette for at kommunestyret får utvidet innsynsrett i dokumenter til kommunerådets forberedende møter.

Utvalget forslår et unntak fra innsynsretten for dokumenter knyttet til kommunerådets saksbehandling. Innsynsretten skal ikke gjelde notater fra den enkelte kommuneråd til kommunerådet og notater mellom kommunerådene. Dette vil i stor grad være notater med interne politiske vurderinger som andre partier ikke bør få innsyn i, og kan sammenliknes med at ulike partier ikke har krav på innsyn i interne vurderinger som foretas i andre partiers gruppemøter og liknende. Videre foreslår utvalget at kommunerådet kan unnta dokumenter som er utarbeidet av administrasjonen som sekretariat for kommunerådet til bruk for kommunerådets eller de enkelte kommunerådenes egne forberedende vurderinger. Innsynsretten skal heller ikke gjelde sakslisten eller møtebok fra forberedende møter i kommunerådet hvor rådet ikke treffer vedtak eller legger fram innstillinger.

Selv om det innføres en egen unntaksbestemmelse for parlamentarisk styrte kommuner, understreker utvalget at det vil være grunn til å praktisere meroffentlighet for faglige vurderinger og faktaopplysninger som inngår i dokumenter som ikke er omfattet av den utvidete innsynsretten. Utvalgets forslag er begrunnet i hensynet til å beskytte den interne politiske diskusjonen i kommunerådet. Hensynet til å sikre en åpen og opplyst samfunnsdebatt og best mulig beslutningsgrunnlag i kommunens folkevalgte organer, tilsier at faglige vurderinger og faktaopplysninger bør være tilgjengelige for de som skal ta beslutninger.

### **16.2.7 Folkevalgtes taushetsplikt om opplysninger i dokumenter det gis innsyn i**

Utvalget understreker at en åpen og transparent kommune bidrar til at de folkevalgte og innbyggerne kan følge med på og kontrollere kommunens virksomhet. Dette bidrar igjen til et styrket

lokaldemokrati og øker graden av tillit til kommunen. Forslaget til utvidet innsynsrett for folkevalgte organer skal særlig bidra til å styrke den folkevalgte styringen i kommunen.

Opplysninger som er taushetsbelagte med hjemmel i lov forblir taushetsbelagte når de gis til en folkevalgt. For dokumenter eller opplysninger som er eller kan unntas offentlighet etter offentlighetsloven vil de folkevalgte ikke ha den samme taushetsplikten. Verken kommunens administrasjon eller kommunestyret har instruksmyndighet over folkevalgte på samme måte som for ansatte, og kan dermed ikke pålegge en taushetsplikt. Grunnlaget for å hindre spredning av opplysninger faller derfor bort.

Utvalget foreslår at det innføres en lovhjemmel som pålegger de folkevalgte taushetsplikt om opplysninger i dokumenter som er unntatt offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven. Dette gjelder bare dokumenter de får tilsendt etter bestemmelsen om utvidet innsynsrett. Hvis de folkevalgte får innsyn i dokumenter som kan skade kommunen dersom de blir offentlige, bør de folkevalgte også ha taushetsplikt om innholdet. Ofte vil den folkevalgte ikke ønske å skade kommunens interesser, men i andre situasjoner kan det være annerledes med hensyn til å videreformidle opplysningene. Den folkevalgte er kanskje ikke enig med administrasjonen i at offentlighet vil skade kommunens interesser, eller det foreligger andre grunner til at den folkevalgte mener innholdet bør være offentlig. Det kan også i noen tilfeller være politisk uenighet om saken som kan prege vurderingene av hva som skal unntas offentlighet og hva som bør formidles videre.

Når det aktuelle dokumentet oversendes fra administrasjonen, vil det være påført en unntakshjemmel slik at administrasjonens vurdering av innsynsspørsmålet framkommer der. Dette er likevel ikke bindende for det folkevalgte organets vurdering av om dokumentet skal være unntatt offentlighet. Utvalget viser til at kommunestyret, som øverste myndighet i kommunen, kan endre administrasjonens vurdering av offentlighet og dermed beslutte at dokumentene skal være offentlige. I de tilfellene vil ikke medlemmene lenger ha taushetsplikt om opplysningene i dokumentene. Øvrige folkevalgte organer vil i utgangspunktet ikke ha samme adgang til å overprøve administrasjonens offentlighetsvurderinger, men kan gis slik myndighet gjennom delegering av myndighet fra kommunestyret. Dersom et folkevalgt organ har fått delegert myndighet til å overprøve administrasjonens vurdering av om dokumentet skal unntas offentlighet etter reglene i

offentlighetsloven, vil organet i slike tilfeller kunne vedta at dokumenter ikke lenger skal unntas offentlighet.

Ytringsfriheten er vernet av Grunnloven § 100 og internasjonale konvensjoner. Taushetsplikt for folkevalgte må derfor holdes innenfor skrankene som følger av disse bestemmelsene. Utvalget har vurdert at innføringen av lovbestemt taushetsplikt for opplysninger i dokumenter som folkevalgte får med grunnlag i en utvidet innsynsrett, vil være innenfor ytringsfrihetens rammer. Innsynsretten må vurderes fra sak til sak, og taushetsplikt vil bero på kommunens praktisering av offentlighetsloven og meroffentlighet. Offentlighetsloven gir kommunene en mulighet til å unnta dokumenter fra innsyn, og utvalget mener hensynene bak de aktuelle unntaksbestemmelsene også gjør seg gjeldende selv om dokumentet er gitt til en folkevalgt.

Utvalget viser også til at en enkelt folkevalgt kan fremme en egen innsynsbegjæring til kommunen, og eventuelt påklage et avslag til Fylkesmannen. Da vil kommunen og eventuelt fylkesmannen måtte foreta en vurdering av innsynsspørsmålet og vurdere om det foreligger hjemmel for å unnta dokumentet fra innsyn. Denne behandlingen vil skje uavhengig av om kommunestyret eller et annet folkevalgt organ har vurdert om dokumentet skal unntas innsyn etter offentlighetsloven. Hvis kommunen eller fylkesmannen kommer til at det ikke er hjemmel for å unnta dokumentet etter offentlighetsloven, betyr dette at de folkevalgte heller ikke har taushetsplikt om innholdet i dokumentet.

Brudd på den foreslåtte taushetspliktbestemmelsen i kommuneloven vil være omfattet av straffebestemmelsen i straffeloven § 209 første ledd.

### 16.2.8 Taushetsplikt ved lukkede møter

Den foreslåtte bestemmelsen om taushetsplikt for folkevalgte innebærer ikke at de folkevalgte har taushetsplikt om alt som drøftes eller kommer fram i et lukket møte. Utvalget viser til at en slik taushetsplikt ikke finnes i dag, og det er heller ikke funnet grunn til å innføre en så vid taushetsplikt. Kommunen vil fremdeles ikke ha adgang til å pålegge de folkevalgte taushetsplikt om alt som diskuteres i et lukket møte.

Utvalgets forslag til ny taushetspliktsbestemmelse vil likevel utvide taushetsplikten for drøftinger i lukkede møter i forhold til dagens bestemmelse. Etter dagens regelverk har de folkevalgte kun taushetsplikt om opplysninger som er taushetsbelagt med hjemmel i lov. Etter den nye

bestemmelsen vil de folkevalgte også ha taushetsplikt for opplysninger som er unntatt offentlighet etter offentlighetsloven og står i et dokument de har fått oversendt etter bestemmelsen om utvidet innsynsrett. De folkevalgte vil også ha taushetsplikt for opplysninger dersom de blir drøftet i lukkede møter. Taushetsplikten knytter seg til opplysningene, og ikke til i hvilken form de folkevalgte behandler dem, og om de folkevalgte får kjennskap til opplysningen i et lukket møte eller gjennom å lese dokumenter. Dersom organet kommer til at opplysningene likevel skal være offentlige, vil de folkevalgte ikke lenger ha taushetsplikt selv om opplysningene har kommet fram i et lukket møte.

### 16.2.9 Reglement om folkevalgtes innsynsrett og taushetsplikt

Utvalget foreslår ikke å videreføre bestemmelsen om at kommunene skal ha et reglement om folkevalgtes innsynsrett. En slik bestemmelse er det ikke behov for siden utvalget foreslår å lovfeste de overordnede reglene om innsynsrett og taushetsplikt. Kommunene har likevel mulighet til å vedta et eget reglement, men det kan ikke begrense innsynsretten som følger av kommune- eller offentlighetsloven. Det kan for eksempel gis nærmere regler om prosedyre for vedtak om innsyn etter kommuneloven og administrasjonens behandling av slike innsynskrav.

## 16.3 Høringsinstansenes syn

### 16.3.1 Innsynsretten

Det har kommet om lag 125 hørings svar til utvalgets vurderinger og forslag til bestemmelse om innsynsrett og taushetsplikt. En god del av høringsinstansene gir tilslutning til en nærmere regulering av folkevalgte organers innsynsrett og en klargjøring av denne retten, men det er litt mer skepsis til innføringen av den utvidete taushetsplikten for de folkevalgte. Det er om lag 25 høringsinstanser som mer eksplisitt går mot utvalgets forslag til regulering av innsynsretten eller uttrykker vesentlig skepsis. Det er i tillegg om lag 35 høringsinstanser som gir en generell støtte til NOU-ens forslag, men som ikke har noen konkrete kommentarer knyttet til dette forslaget.

Det er om lag 70 kommuner som gir en generell støtte til utvalgets vurderinger og forslag til ny bestemmelse om utvidet innsynsrett og taushetsplikt. Dette gjelder blant annet *Akershus fylkeskommune*, *Askim kommune*, *Askøy kommune*, *Audne-*

*dal kommune*, *Bærum kommune*, *Eidsberg kommune*, *Engerdal kommune*, *Etnedal kommune*, *Foll dal kommune*, *Gjøvik kommune*, *Gran kommune*, *Grane kommune*, *Hammerfest kommune*, *Harstad kommune*, *Kristiansand kommune*, *Larvik kommune*, *Lillehammer kommune*, *Lødingen kommune*, *Lørenskog kommune*, *Målselv kommune*, *Narvik kommune*, *Nordreisa kommune*, *Oslo kommune*, *Ringe bu kommune*, *Ringsaker kommune*, *Rogaland fylkeskommune*, *Sauda kommune*, *Sel kommune*, *Stranda kommune*, *Sør-Aurdal kommune*, *Sør-Fron kommune*, *Sør-Odal kommune*, *Sørum kommune*, *Time kommune*, *Tolga kommune*, *Trysil kommune*, *Tysnes kommune*, *Ullensaker kommune*, *Vang kommune*, *Vestre Slidre kommune*, *Østre Toten kommune*, *Øyer kommune*, og *Åseral kommune*.

I tillegg får forslaget generell støtte fra blant annet *Advokatforeningen*, *Datatilsynet*, *KS*, *Regionrådet Nord-Gudbrandsdalen*, *Ringerike Høyre* og *Vest-Finnmark regionråd*.

*Askøy kommune* framhever at utvidet innsynsrett i administrasjonens dokumenter vil styrke politikernes muligheter til å føre kontroll med administrasjonen og til å utføre sine oppgaver som folkevalgte. Tilsvarende argumenter har blant annet *Beiarn kommune*, *Bodø kommune* og *Rana kommune*.

Det er noen høringsinstanser som synes å støtte forslaget, men som likevel har noen synspunkter til rekkevidden av innsynsretten og hvem som har innsynsrett. *Oslo kommune* mener forslaget i stor grad er en lovfesting av den praksis kommunen har fastsatt i sitt eget reglement for de folkevalgtes innsynsrett. Kommunen mener det er litt uklart om forslaget åpner for at enkeltpersoner kan få utvidet innsynsrett gjennom lokale reglement dersom kommunene vedtar det. Kommunen ønsker at en slik løsning bør være mulig.

*Vikna kommune* stiller spørsmål om behovet for å lovfeste en innsynsrett. Kommunen forholder seg til meroffentlighetsprinsippet, og alt av sakspapirer som skal offentliggjøres ut fra offentlighetsloven og forvaltningsloven blir offentlig. Det er i ytterst få tilfeller rådmannen har fått krav eller ønsker om innsyn i ytterligere opplysninger fra folkevalgte. Folkevalgte får i all hovedsak tilstrekkelig med opplysninger for å kunne utøve vervet sitt og treffe vedtak i de sakene som blir lagt fram for behandling.

*Marker kommune* mener at det ikke kun bør være folkevalgte organer som samlet kan vedta innsynsrett i opplysninger som ikke er taushetsbelagte i lov. Opplysningene kan være nødvendige for det politiske arbeidet. Departementet bør der-

for vurdere om forslaget om innsynsrett kan utvides til å gjelde politiske partigrupper i tilknytning til saksforberedelse, uavhengig av møtebehandling.

*Barne- og likestillingsdepartementet* legger til grunn at kommunestyret vanligvis ikke vil ha behov for innsyn i personsensitive og taushetsbelagte opplysninger for å utføre sine oppgaver, og at nødvendighetskravet praktiseres strengt på områder med særlig personsensitive opplysninger. Videre viser departementet til at barnevernloven § 2-1 tredje ledd har en bestemmelse om at oppgaver etter barnevernloven kan legges til folkevalgt organ. Forslaget til § 8-3 antas ikke omfatte slike organer innenfor det virkeområdet kommunestyret har besluttet.

*Træna kommune* mener det er viktig med innsynsrett, men synes å mene at områder med sensitive opplysninger om brukerne av kommunetjenester som PPT, barnevern og liknende bør være skjermet for slikt innsyn.

*Seljord kommune* mener de folkevalgtes innsynsrett i administrasjonens dokumenter ikke bør utvides uten at det gis nærmere begrunnelse. *Statens helsetilsyn* mener særlig en utvidelse av innsyn i taushetsbelagte opplysninger må utredes nærmere.

*Advokatforeningen* mener forslaget bidrar til klargjøring av taushetsplikten og innsynsretten, men ber departementet vurdere om det er behov for unntak fra bestemmelsen om utvidet innsynsrett for opplysninger om bedrifts- og forretningsforhold hvor den utvidete innsynsretten medfører en risiko for at opplysningen kommer på avveie.

*Datatilsynet* mener det positivt med klare grenser for tilgangen til taushetsbelagte opplysninger, men det er en fare for at unntaksbestemmelsen blir hovedregelen slik at det gis for mye tilgang. Det er viktig at kommunen innarbeider gode rutiner og legger stor vekt på prinsippet om «need to know».

*Justis- og beredskapsdepartementet* synes å støtte forslaget, men har enkelte synspunkter på utformingen av regelen om innsyn i taushetsbelagte opplysninger, og har blant annet uttalt:

I tillegg til at forvaltningsloven § 13 b hjemler unntak fra taushetsplikten, må også innsyn i opplysningene være «nødvendig» i den konkrete saken. Det følger av § 13 b første ledd selv at dersom vilkårene i et av alternativene der er til stede, er ikke taushetsplikten etter § 13 til hinder for en slik bruk av opplysningene som går fram av det aktuelle alternativet.

Bestemmelsens primære funksjon synes dermed primært å være at organet har *krav* på innsyn. Det er i utredningen lagt til grunn at det i all hovedsak er det folkevalgte organet selv som avgjør hva som er «nødvendig», noe som fører til at nødvendighetsvilkåret i liten grad vil utgjøre noen skranke mot at folkevalgte organer får tilgang til opplysninger. Etter vårt syn kan det stilles spørsmål om en bør oppstille dette som et rettslig tilleggsvilkår for innsyn.

### 16.3.2 Forslaget om utvidelse av folkevalgtes taushetsplikt

Som nevnt ovenfor er det mange kommuner som gir en generell støtte til utvalgets vurderinger og forslag til § 8-3, herunder at de folkevalgte får taushetsplikt om innholdet i dokumenter unntatt offentlighet. Utover dette er det ikke mange hørings svar som konkret har uttalt seg til fordel for utvalgets forslag til bestemmelse om folkevalgtes taushetsplikt.

Noen kommuner går imidlertid lenger enn forslaget og foreslår å utvide taushetsplikten til at den bør gjelde *alle* dokumenter unntatt offentlighet etter offentlighetsloven. Blant annet mener *Aust-Agder fylkeskommune* og *Rogaland fylkeskommune* at taushetsplikten for folkevalgte bør utvides til å omfatte tilfeller der administrasjonen finner det nødvendig og hensiktsmessig å framlegge dokumenter unntatt offentlighet, selv om ikke organet har benyttet sin innsynsrett og selv bedt om innsyn. *Sola kommune* har samme syn og tilføyer at det folkevalgte organet imidlertid etter en avveining av motstridende hensyn må kunne bestemme at opplysningene likevel ikke skal unntas offentlighet.

*Bodø kommune* mener en lovfestet innsynsrett for folkevalgte organer vil gi politikerne bedre mulighet til å utføre sine oppgaver på en god måte samt føre kontroll med administrasjonen. Samtidig er en slik utvidelse av innsyn avhengig av en utvidelse av taushetsplikten om slike opplysninger. Dette for å unngå at opplysninger underlagt taushetsplikt blir spredt mer enn absolutt nødvendig.

*Rana kommune* og *Bodø kommune* ber departementet også vurdere om kommunelovens bestemmelse om de folkevalgtes taushetsplikt skal ha med en henvisning til taushetsplikten i forvaltningsloven og annen særlov. *Larvik kommune* og *Lardal kommune* foreslår at konsekvensene av brudd på taushetsplikten innarbeides i bestemmelsen.

En del høringsinstanser har innvendinger mot forslaget, og vil ikke innføre en taushetsplikt. Disse har til dels ulike begrunnelser for sitt syn.

Noen hørings svar synes å gå mot innsynsretten på grunn av den medfølgende taushetsplikten for de folkevalgte. Blant annet vil *Saltdal kommune* ikke at organer skal ha utvidet innsynsrett og derav mer taushetsplikt. *Fellesnemnda i Sandefjord kommune* er av samme oppfatning og mener forslaget og konsekvensene bør utredes nærmere før det foreslås en lovendring.

*Trondheim kommune* er ikke enig i forslaget om utvidet innsynsrett og taushetsplikt, da dette setter politikerne i en vanskelig situasjon overfor partiet og velgerne. Tilsvarende synspunkter fremmer også *Nome kommune*, *Hordaland fylkeskommune* og *Asker kommune*. *Grimstad kommune* har pekt på at forslaget har som konsekvens at et folkevalgt organ som får innsyn i opplysninger ikke vil kunne kommunisere eller diskutere opplysningene med velgerne. Dette vil kunne sette den folkevalgte i en vanskelig situasjon, noe som igjen kan danne grobunn for mistillit i befolkningen. Beslutningsprosessene kan bli mindre åpne og gjennomsiktede, og forslaget kan føre til at skillet mellom politisk og administrativt nivå blir uklart.

*Sokndal kommune* er betenkte over forslaget, og «finner etter nøye overveielser *ikke* å kunne støtte forslaget». Dette er begrunnet med at det lett kan oppstå konflikt med hovedprinsippene i offentlighetsloven og grunnleggende lokaldemokratiske prinsipper som skillet mellom fag og politikk samt åpenhet og gjennomsiktede beslutningsprosesser. Dette, og om forslaget lar seg forene med Grunnloven § 100 om ytringsfrihet, er to forhold kommunen mener bør utredes nærmere.

*Skiptvet kommune* og *Spydeberg kommune* uttaler:

Vi ser at det er uheldig om folkevalgte kan bli pålagt taushetsplikt av administrasjonen. Det kan bli et særdeles stort demokratisk problem da gjennomsiktigheten vil svekkes. Politikere vil komme til å måtte holde tilbake begrunnelser for stemmegivning og administrasjonen kan i realiteten kneble politikere og dermed folkets tillitsvalgte og ombudsmenn. Det bør i det minste være mulig å oppheve dette, med for eksempel 1/3 av stemmene i utvalget/kommunestyret/komiteen som behandler sak.

*Justis- og beredskapsdepartementet* går imot forslaget om utvidet taushetsplikt. Departementet viser blant annet til at det er en vesentlig forskjell mel-

lom opplysninger som i utgangspunktet er taushetsbelagte, og opplysninger som på andre grunnlag «kan» unntas etter offentlighetsloven. De hensynene som tilsier at det bør være straffbart å røpe taushetsbelagte opplysninger, gjør seg ikke gjeldende på samme måte for opplysninger som unntas offentlighet på andre grunnlag. Regler om taushetsplikt bør begrunnes ut fra opplysningenes art, ikke ut fra hensyn til å verne kommunens interne arbeid. Taushetsplikten vil kun gjelde for folkevalgte, og ansatte i administrasjonen vil ikke kunne møtes med tilsvarende straffereaksjoner. Dette tilsier at taushetsplikten vanskelig kan begrunnes med arten av opplysninger som røpes.

Departementet finner det også betenkelig at det er administrasjonens forhåndsvurdering av unntaksspørsmålet som skal kunne avgjøre hva som skal være taushetsbelagt og avgjørende for de folkevalgtes ytringsfrihet. Dette dreier seg om «kan-unntak», og det varierer sterkt hvilken juridisk kompetanse og så videre den enkelte kommune har. Det kan derfor slå svært ulikt ut fra kommune til kommune. Det bør ligge faste kriterier til grunn for hva som er omfattet av taushetsplikten og det medfølgende straffeansvaret.

*Norsk Journalistlag* er sterkt imot forslaget og uttaler blant annet:

Forslagets konsekvens vil være at vi beveger oss mot en mer lukket forvaltning, noe som strider imot utvalgets gitte målsetting. Det er en årelang og god tradisjon utvalget vil endre. Forslaget innebærer at folkevalgte påføres en strengere taushetsplikt enn andre aktører for opplysninger der kommunen har anledning, men ingen plikt, til å unnta opplysninger. Med andre ord, i de situasjoner der de såkalte kan-unntaksbestemmelsene i offentleglova – riktig eller uriktig – benyttes av kommunen.

For folkevalgte er en vid ytringsfrihet av særlig betydning. Deres funksjon i et representativt demokrati tilsier mulighet for aktiv dialog med velgere og parti. I den grad man kan si at folkevalgte er underordnet noen, er det i forhold til sine velgere. Forslaget innebærer og åpner for at det til enhver tid sittende politiske flertall i gitte situasjoner skal kunne definere hvilke opplysninger opposisjonen skal kunne diskutere med pressen. Det blir altså de som sitter med flertall til enhver tid, som skal bestemme hva som er taushetsbelagt, ikke hva som hjemles som taushetsbelagt etter lovverket. Forslaget svekker dermed de folkevalgtes muligheter til å varsle om kritikkverdige forhold, så vel som det innskrenker journalisters

mulighet til å omtale dem. Det er altså verken bra for demokratiet, politikerne eller pressen.

*Norsk Redaktørforening* uttaler blant annet:

NR reagerer sterkt på forslaget om å pålegge taushetsplikt for folkevalgte som får innsyn i opplysninger unntatt fra offentligheten. Dette fremstår som et forslag om en «lex Moxness», i kjølvannet av anmeldelsen fra Oslo bystyre mot bystyreprerentant Bjørnar Moxness i 2014. Moxness ble som kjent frikjent for beskyldninger om å ha lekket taushetsbelagte opplysninger.

Forslaget vil åpenbart trekke kommunal saksbehandling – og særlig de politiske delene av den – i retning av mer lukkethet. Det vil dessuten medføre at folkevalgte vil sitte på mer og mer informasjon som de ikke kan dele med sine velgere – selv om opplysningene det gjelder ikke er unntatt fordi innholdet ikke er spesielt sensitivt, men fordi kommunens administrasjon, eller et politisk flertall i et politisk utvalg finner det politisk formålstjenlig.

Dette reiser ikke bare prinsipielle spørsmål knyttet til forholdet mellom borgere og politikk, men også et spørsmål om det er faktisk grunnlag for at en kommunal administrasjon eller et politisk flertall i et utvalg kan pålegge et politisk mindretall en tilfeldig, men straffesanksjonert taushetsplikt. Det vil dramatisk endre maktforholdet mellom folkevalgte og forvaltning, i det forvaltningen i realiteten kan pålegge frie folkevalgte representanter en straffbar taushetsplikt gjennom rent administrative vedtak og uten hensyn til om vedtaket om unntak fra offentlighet innebærer korrekt lovanvendelse eller ikke.

...

Forslaget innebærer i realiteten at folkevalgte får et utvidet straffeansvar sammenlignet med ansatte saksbehandlere i kommunen. De sistnevnte kan ikke straffes for å ha avslørt opplysninger som ikke er underlagt lovbestemt taushetsplikt, men «bare» er unntatt etter offentleglova. Folkevalgte representanter skal derimot straffeforfølges for å ha offentliggjort de samme opplysningene. Det fremstår som mer enn underlig.

Vi stiller oss også tvilende til om dette er lovregler som vil stå seg overfor de alminnelige prinsippene for folkevalgtes rettigheter. Vi mener det neppe, i et konkret tilfelle, vil være rettslig grunnlag for å straffe en folkevalgt for å ha gitt fra seg opplysninger som etter sitt inn-

hold ikke er underlagt lovbestemt taushetsplikt, men kun er taushetsbelagte fordi kommunens saksbehandlere har ment at de skal være det.

*Pressens Offentlighetsutvalg* uttaler blant annet:

Forslagene om utvidet unntak bryter fullstendig med det prinsipp som reglene om dokumentinnsyn i norske kommuner bygger på, nemlig om et markert skille mellom administrativ og folkevalgt behandling. Dertil kommer at pålegg om taushetsplikt på dette grunnlag utvilsomt må være i strid med innsynsretten fastsatt i Grunnloven § 100 og Menneskerettskonvensjonen artikkel 10. Det vil på helt uakseptabelt vis pålegge taleforbud på temmelig vilkårlig grunnlag, og i praksis medføre at det faktisk er administrasjonen som pålegger politikerne taushetsplikt. Vi vil så sterkt vi kan advare mot å fremme lovbestemmelser som dette.

*UNIO og Utdanningsforbundet* støtter ikke forslaget, og har i nesten likelydende uttalelser blant annet vist til at forslaget åpner for at rådmannen kan levere korte saksframlegg, og så kan heller kommunestyret be om interne dokumenter i tillegg for å utdype bildet. Disse dokumentene vil da være fortrolig informasjon som det vil være straffbart å bringe videre til velgerne. Mindretallet i kommunestyrene kan eksempelvis bli gisler for vedtak de er uenige i siden de ikke kan kritisere beslutningen uten å røpe innholdet i dokumenter de ikke har lov til å snakke om.

### 16.3.3 Endringene i offentlighetsloven

Det er få høringsvar som kommenterer dette konkrete forslaget. *Justis- og beredskapsdepartementet* går ikke imot forslaget, og legger til grunn at de foreslåtte endringene i offentlighetsloven § 16 første ledd fjerde punktum, som innebærer at dokumenter som det folkevalgte organet gis innsyn i kan unntas offentlighet som organinterne selv om de sendes til et folkevalgt organ, trolig vil være tilstrekkelige til å begrense spredningen av opplysningene.

*Vefsn kommune*, som en av få kommuner som er imot forslaget, uttaler:

Vefsn kommune vil påpeke at politikerrollen er i en særstilling da den også innebærer å være ombudsmenn som folkevalgt. Samfunnsmessige faktorer kan i enkelttilfeller veie tyngre

enn saksbehandlers vurdering av taushetsbelagt informasjon. Forslag til nytt lovverk legger til at offentleglovens § 16 endres slik at interne dokumenter fortsatt kan holdes unntatt offentlighet selv om folkevalgte organer får innsyn i de. Dette forslaget støttes ikke av Vefsn kommune.

*Norsk Journalistlag* går også imot forslaget. Etter deres syn må lovens systematikk fremdeles være slik at dersom dokumenter sendes til folkevalgte organ, må disse anses som *utenforstående* i offentlighetslovens forstand. Dokumentene må dermed miste sin status som interne dokumenter. Det må være tilstrekkelig at møtene lukkes når sakene er til behandling. *Pressens Offentlighetsutvalg* synes også å gå imot en utvidet unntaksadgang i offentlighetsloven.

## 16.4 Departementets vurdering

### 16.4.1 Folkevalgte organers innsynsrett og folkevalgtes taushetsplikt

#### 16.4.1.1 Bestemmelsens plassering

Utvalgets forslag til regler om innsynsrett gir et folkevalgt *organ* rett til innsyn. Den gir ikke den enkelte folkevalgte en utvidet rett til innsyn. For å synliggjøre dette momentet vil departementet derfor foreslå at bestemmelsen flyttes fra kapittel 8 om rettigheter og plikter for folkevalgte til lovens kapittel 11 om saksbehandling i folkevalgte organer. Som det framgår under, vil ikke departementet foreslå en utvidet taushetsplikt, og bestemmelsen vil dermed ikke lenger gi noen rettigheter eller plikter til den enkelte folkevalgte.

#### 16.4.1.2 Innsynsretten

Departementet er enig med utvalget og de aller fleste høringssvarene om at det er gode grunner for å regulere folkevalgte organers innsynsrett. Selv om det er en plikt å vedta et reglement om folkevalgtes innsynsrett, og departementet har utgitt et veiledende normalreglement om innsynsretten, viser utvalgets vurderinger og høringssvarenes tilslutning til forslaget at det er behov for et klargjørende regelverk om folkevalgte organers innsynsrett i administrasjonens dokumenter.

Det er innledningsvis verdt å påpeke forholdet mellom forslaget til den utvidete innsynsretten og forslaget til § 13-1 om kommunedirektørens oppgaver. Etter lovforslagets § 13-1 tredje ledd har kommunedirektøren ansvar for at saker som leg-

ges fram for et folkevalgt organ «er forsvarlig utredet» og at utredningen gir «et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak». Dette innebærer at det i de aller fleste tilfellene vil være slik at organet har de dokumentene og opplysningene som er nødvendige for å behandle en sak. Som blant annet *Vikna kommune* viser til, er det trolig i ytterst få tilfeller et organ har hatt behov for ytterligere dokumenter, og departementet antar det sjeldent vil være behov for å treffe vedtak om innsyn.

Departementet kan i all hovedsak slutte seg til utvalgets vurderinger og konkrete forslag til reguleringen av innsynsretten. Den foreslåtte bestemmelsen regulerer kun de tilfellene organet krever innsyn i *ytterligere* dokumenter enn hva organet allerede har fått tilsendt. Dersom kommunedirektøren selv finner at organet har behov for taushetsbelagte opplysninger eller dokumenter unntatt offentlighet i forbindelse med behandlingen av en sak, skal kommunedirektøren selv vurdere om dokumentene skal oversendes organet. Det betyr at det ikke alltid er nødvendig at organet selv må be om taushetsbelagte opplysninger. I saker hvor det er åpenbart at organet må ha slike dokumenter for å kunne behandle saken, og forvaltningslovens bestemmelser åpner for at de folkevalgte skal kunne få oversendt opplysningene, kan de oversendes organet som del av saksframlegget. Når det gjelder innsyn i dokumenter unntatt offentlighet etter offentlighetsloven, vil normalt også disse oversendes det folkevalgte organet som saksframlegg fra administrasjonen dersom organet har behov for dokumentene.

Det er hensiktsmessig at det oppstilles ulike krav til folkevalgte organers innsynsrett i henholdsvis taushetsbelagte opplysninger og opplysninger som er unntatt etter offentlighetsloven. Når det gjelder førstnevnte typen opplysninger må det, som utvalget peker på, både være en hjemmel i forvaltningsloven som åpner for at organet skal kunne få tilgang til opplysningene, og organet må eksplisitt vurdere nødvendigheten av å få de taushetsbelagte opplysningene.

Det er også riktig og fornuftig at innsyn i taushetsbelagte opplysninger krever flertallsavgjørelse. Innsyn i dokumenter unntatt offentlighet etter offentlighetsloven er av en annen art, og har et lavere beskyttelsesbehov mot spredning. Det er derfor kurant at det kun er tilstrekkelig med tre stemmer for at organet skal få innsyn i denne typen dokumenter.

Departementet er videre enig med utvalgets vurderinger og forslag når det gjelder de særlige bestemmelsene for parlamentarisk styrte kommu-



ner. Forslaget til § 11-13 framstår som hensiktsmessig og nødvendig og ivaretar de hensynene som lå bak endringene i offentlighetsloven § 16 i 2015 om allmennhetens innsynsrett og de politiske hensynene som gjør seg særlig gjeldende i parlamentarisk styrte kommuner kontra formannskapskommuner.

Departementet er videre enig med utvalget i at det på bakgrunn av forslaget til lovregulering av innsynsretten, ikke er behov for å videreføre dagens bestemmelse om at kommunestyret skal fastsette reglement for de folkevalgtes innsynsrett. Dette betyr ikke at det ikke kan vedtas reglement, men dette kan ikke begrense organenes lovfestede innsynsrett etter kommuneloven, den enkelte folkevalgtes innsynsrett etter offentlighetsloven eller pålegge en strengere taushetsplikt enn det som følger av lov eller i medhold av lov, som for eksempel forvaltningsloven § 13.

#### 16.4.1.3 Forholdet til den enkelte folkevalgtes selvstendige innsynsrett

Bestemmelsen gir ingen rettigheter til den enkelte folkevalgte. Selv om enkelte høringssvar har foreslått utvidelse til partigrupper eller en enkelt folkevalgt, har ikke departementet funnet tilstrekkelig grunn til å utvide kretsen av hvem som gis innsynsrett i taushetsbelagte opplysninger eller dokumenter unntatt offentlighet. Etter som det er tilstrekkelig med kun tre medlemmer for å kreve innsyn, anser departementet at den enkelte folkevalgtes mulighet til å kreve innsyn er tilstrekkelig ivaretatt.

Som det framgår nedenfor, foreslår departementet ikke å videreføre forslaget om taushetsplikt, hvilket også taler for å stille visse krav til når de folkevalgte kan kreve innsyn i dokumenter unntatt offentlighet. Selv om den folkevalgte har taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13, bør det ikke åpnes for at en enkelt folkevalgt kan kreve innsyn i slike opplysninger. Denne retten bør ligge til et folkevalgt organ som sådan.

Den enkelte folkevalgte har rett til å be om innsyn etter offentlighetsloven, og denne retten påvirkes ikke av bestemmelsen om organers innsynsrett. Administrasjonen må da vurdere om det er grunnlag for å unnta dokumenter fra innsyn. Når administrasjonen skal vurdere et innsynskrav fra en eller flere enkelte folkevalgte, må det også vurderes merinnsyn, og den vurderingen kan føre til at vedkommende gis innsyn.

#### 16.4.1.4 Utvidelse av folkevalgtes taushetsplikt

Det er en sammenheng mellom en rett til innsyn i taushetsbelagte opplysninger og dokumenter unntatt offentlighet og en tilhørende plikt til å hindre at slike opplysninger og innholdet i slike dokumenter tilfaller offentligheten. Når et dokument kan unntas offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven, er det fordi lovgiveren har ment at det foreligger tilstrekkelig tungtveiende hensyn til at denne typen opplysninger kan unntas offentlighet. Disse hensynene vil som utgangspunkt også gjøre seg gjeldende når dokumentene oversendes til et folkevalgt organ i kommunen.

Forslaget om å utvide de folkevalgtes taushetsplikt har fått stor støtte fra kommunene, men høringssvarene har også pekt på vesentlige problematiske sider ved forslaget.

Utvalget foreslår at de folkevalgte skal få taushetsplikt om innholdet i dokumenter unntatt offentlighet som de får tilsendt etter å krevd innsyn med hjemmel i § 11-13. Dette vil komme i tillegg til taushetsplikten som allerede følger av forvaltningsloven § 13. Spørsmålet er altså om de folkevalgtes taushetsplikt skal utvides til å gjelde opplysninger som ikke er taushetsbelagte, men kun unntatt offentlighet. Taushetsplikten vil kun gjelde dokumenter organet krever innsyn i etter § 11-13 første ledd, og vil derfor trolig ikke gjelde særlig mange dokumenter.

Et hensyn som taler for å lovregulere taushetsplikten, er at folkevalgte, i motsetning til ansatte, ikke kan pålegges taushetsplikt gjennom instruks, reglement eller vedtak i enkeltsaker. Ansattes taushetsplikt følger også til viss grad av en ulovfestet lojalitetsplikt til kommunen som arbeidsgiver. De folkevalgte har ikke den samme «lojalitetsplikten» overfor kommunen og heller ingen instruksbasert taushetsplikt.

Pålegg om taushetsplikt må gjøres i lov slik det er gjort for taushetsbelagte opplysninger i for eksempel forvaltningsloven § 13. Opplysninger i dokumenter som er unntatt etter kan-bestemmelsene i offentlighetsloven, er ikke taushetsbelagte opplysninger. Folkevalgte kan derfor fritt fortelle andre om innholdet i dokumentene. Dette gjelder selv om hensynet bak den aktuelle unntaksbestemmelsen, for eksempel det offentliges forhandlingsposisjon, utenrikspolitiske interesser eller dokumenter knyttet til en rettssak hvor kommunen er part, gjør seg gjeldende etter at det folkevalgte organet har fått innsyn i dokumentet. Dokumentene vil fremdeles være unntatt offentlighet, og allmennheten har ikke krav på å se innholdet. Ansatte kan pålegges en instruksbasert taushets-

plikt om innholdet, men de folkevalgte har ikke den samme begrensningen i retten til å videreformidle innholdet i dokumentene. Dersom det ikke innføres en lovbestemt taushetsplikt for de folkevalgte, er det ingen muligheter til å sikre at folkevalgte ikke sprer opplysninger som kan skade kommunen eller påføre en folkevalgt en form for sanksjon hvis opplysningene tilfaller offentligheten.

Debatten om utvalgets forslag i media og uttalelser i enkelte høringssvar, synes å vise at både politikere og befolkningen anser at kommunalt folkevalgte kun har en lojalitetsplikt overfor borgerne. Dette innebærer at de må stå friere enn ansatte til å kunne dele opplysninger og fortelle om saker, debatter og vurderinger som behandles i de folkevalgte organer så lenge de ikke gir ut taushetsbelagte opplysninger. Departementet kan være enig i at det er en forskjell mellom ansatte og folkevalgte, og at dette også bør få betydning for en eventuell begrensning av ytringsfriheten.

Konsekvensen av forslaget vil, som blant annet *Unio* og *Utdanningsforbundet* påpeker, innebære at når flertallet i det folkevalgte organet vedtar at et dokument oversendt i medhold av § 11-13 skal være unntatt offentlighet, innebærer dette vedtaket samtidig at den folkevalgte får en taushetsplikt som kan straffes etter straffeloven. Et slikt vedtak har klare negative følger, da den i enkelte tilfeller kan hindre et mindretall fra å videreformidle opplysninger det kan være stor offentlig interesse i, men som flertallet har vedtatt å unnta offentlighet etter offentlighetsloven. Flertallsvedtaket kan være av helt legitime årsaker, som for eksempel at det kan være av stor skade for kommunens forhandlingsposisjon dersom opplysningene kommer ut. Departementet mener det likevel ikke kan utelukkes at et slikt vedtak om unntak og påfølgende taushetsplikt kan bli truffet av hensyn til flertallets politiske omdømme og ønske om å beskytte seg mot kritikk.

Et vedtak hvor flertallet begrenser mindretallets ytringsfrihet vil derfor etter departementets syn åpenbart påvirke de folkevalgtes arbeidsvilkår og begrense deres mulighet til å fortelle innbyggerne om saker og forhold av betydning. Uten en slik lovhjemmel som utvalget har foreslått, kan ikke flertallet pålegge alle organets medlemmer taushetsplikt om opplysninger unntatt offentlighet etter offentlighetsloven. Det vil fremdeles være opp til den enkelte folkevalgte om han eller hun vil fortelle innbyggerne om opplysninger unntatt offentlighet etter offentlighetsloven.

Selv om mindretallet kan kreve lovlighetskontroll av vedtaket og spørsmålet om innsyn, ser

departementet det prinsipielt problematiske med at flertallet kan begrense mindretallets ytringsfrihet og rett til å kommunisere med sine partikolleger og allmennheten. Det må være meget sterke grunner til å innføre en slik bestemmelse.

Innføringen av en taushetsplikt for opplysninger unntatt offentlighet, selv om den ikke vil gjelde særlig mange dokumenter, medfører at de folkevalgte ikke kan videreformidle opplysningene. I tillegg vil de folkevalgte få en aktiv plikt til å hindre at andre får tilgang til opplysningene. Dette innebærer at de må vurdere hvordan de håndterer dokumentene, for eksempel hva de kan ta med hjem eller lese av dokumenter på offentlige plasser. Utvalgets forslag til taushetsplikt vil også hindre at de folkevalgte drøfter dokumentene med andre partimedlemmer som ikke er medlemmer av samme organ. Taushetsplikten kan derfor ha visse uønskete praktiske konsekvenser for den folkevalgte.

Utvalgets forslag har også visse svakheter som gjør at hensynene ikke gjør seg gjeldende fullt ut. Etter sin ordlyd vil forslaget som nevnt innebære at taushetsplikten kun gjelder dokumenter unntatt offentlighet hvor det folkevalgte organet har krevd innsyn etter den nye bestemmelsen. Som noen høringssvar har pekt på, framstår dette som litt inkonsekvent ettersom den ikke gjelder for dokumenter unntatt offentlighet som de folkevalgte får oversendt som vanlig saksframlegg. Hensynene bak å unnta dokumentene fra offentligheten og innføre en taushetsplikt om dokumenter unntatt offentlighet etter offentlighetsloven, gjør seg gjeldende ved begge typer *oversendelse* til det folkevalgte organet. For å sikre fullverdig ivaretagelse av hensynene bak forslaget om å utvide taushetsplikten, burde derfor en eventuell taushetsplikt utvides til å gjelde alle opplysninger unntatt offentlighet som det folkevalgte organet får tilsendt. En slik løsning anser departementet som meget inngripende i folkevalgtes ytringsfrihet og er ikke aktuell.

Departementet mener hensynene bak forslaget er viktige, men at de i stor grad kan søkes ivare tatt på andre måter enn å innføre en straffbar taushetsplikt om opplysninger som ikke er taushetsbelagte. Departementet er heller ikke kjent med at folkevalgtes spredning av opplysninger unntatt offentlighet har vært noe særlig problem i kommunene. Det kan derfor spørres om det foreligger et behov for å innføre en slik bestemmelse. Det at det ikke er dokumentert et særlig behov taler også imot å innføre en bestemmelse som er så inngripende i den folkevalgtes ytringsfrihet.

De foreslåtte endringene i offentlighetsloven § 16 vil også føre til at alle dokumenter som ville vært omfattet av taushetsplikten, fremdeles vil kunne unntas offentlighet. Dersom det i tillegg blir mer tydelig at opplysninger den folkevalgte sitter med er unntatt offentlighet, mener departementet at denne økte kunnskapen og bevisstheten kan bidra til å forhindre at vedkommende rent faktisk sprer opplysningene. Selv om de ikke pålegges en taushetsplikt, antas det at terskelen for å videreformidle innholdet i dokumentene heves jo mer bevisst den folkevalgte er på at dokumentene er unntatt offentlighet, også etter at det er sendt til det folkevalgte organet.

Etter dette har departementet kommet til at argumentene mot å innføre en lovbestemt taushetsplikt veier tyngre enn argumentene for. Departementet vil derfor ikke videreføre denne delen av utvalgets forslag. Det vises særlig til at behovene for en slik taushetsplikt ikke synes særlig framtreddende, trolig vil omfatte noen få dokumenter, samtidig som det vil være et vesentlig inngrep i de folkevalgtes ytringsfrihet og begrense deres ombudsrolle og muligheten for å drive politisk virksomhet.

#### 16.4.2 Endringene i offentlighetsloven § 16

Departementet synes utvalgets forslag om tilpasninger i offentlighetsloven som følge av bestemmelsen i kommuneloven er godt begrunnet. Departementet kan i stor grad slutte seg til utvalgets vurderinger. Det er få høringssvar på dette konkrete endringsforslaget, og med tanke på den generelle støtten utvalgets vurderinger i NOU-ens kapittel 15 har fått, synes det være en ønsket bestemmelse.

Endringen vil gjøre det tydeligere for de folkevalgte at dokumentene fremdeles er unntatt offentlighet. Ettersom departementet ikke fore-

slår å innføre en taushetsplikt, vil det som i dag ikke være straffbart å fortelle om innholdet. Dokumentene vil imidlertid i større grad enn i dag være påført en unntakshjemmel, som tydelig fastslår at dokumentene er unntatt offentlighet. Som *Justis- og beredskapsdepartementet* viser til, vil det at disse dokumentene fremdeles kan unntas offentlighet etter §§ 14 og 15, bidra til at de folkevalgte ikke sprer opplysningene uten at det er nødvendig med en taushetsplikt. Så lenge de er unntatt offentlighet, vil de folkevalgte være mer bevisste i hvordan opplysningene håndteres og hvilket personlig ansvar de har for at de ikke spres til uvedkommende. Adgangen til å unnta denne typen dokumenter fra offentlighet selv om de oversendes et folkevalgt organ, kan også bidra til at de folkevalgte ber om flere dokumenter. Dermed kan sakene organet har til behandling bli bedre belyst, og det folkevalgte organet treffer bedre avgjørelser.

Endringene innebærer at interne dokumenter administrasjonen må oversende etter krav fra det folkevalgte organet, fremdeles skal kunne regnes om organinterne dokumenter. Forslaget kan derfor sees på som en lovfesting av den generelle reglen som gjelder når et organ «ufrivillig» må oversende interne dokumenter til for eksempel et kontrollorgan. I slike tilfeller vil dokumentene beholde sin organinterne karakter, og kunne unntas med hjemmel i §§ 14 og 15 selv om de rent faktisk er sendt ut av «organet».

Det folkevalgte organet kan naturligvis selv ta stilling til innsynsspørsmålet når de får oversendt dokumenter fra administrasjonen. Dette innebærer at kommunestyret, eller et annet organ som har fått delegert myndighet, kan vedta at et dokument som administrasjonen legger opp til skal unntas etter for eksempel § 14, likevel skal være offentlig.

## 17 Saksbehandlingsregler for folkevalgte organer

### 17.1 Gjeldende rett

---

#### 17.1.1 Reglens virkeområde

På samme måte på som for administrasjonen i kommunen, gjelder de alminnelige saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og de ulovfestede forvaltningsrettslige prinsippene når folkevalgte organer behandler saker og treffer vedtak. I tillegg gjelder offentlighetslovens regler om innsyn. For folkevalgte organer inneholder kommuneloven enkelte særskilte saksbehandlingsregler, og disse tar hensyn til at saksbehandling skjer i folkevalgte kollegiale organ. Det er også gitt noen egne regler om offentliggjøring av dokumenter knyttet til møter i folkevalgte organer.

I kommuneloven § 29 er det fastsatt hvilke organer kommunelovens kapittel 6 om saksbehandlingsregler gjelder for. Bestemmelsene gjelder for kommunestyre, formannskap, faste utvalg, kommunestyrekomiteer, kommunedelsutvalg, kommuneråd og kommunale nemnder opprettet i medhold av andre lover, jf. § 29 nr. 1. Bestemmelsene gjelder også for kontrollutvalg med mindre noe annet følger av § 77 og tilhørende forskrift om kontrollutvalg, se også kapittel 25.

For andre folkevalgte organer enn de som er nevnt ovenfor, framgår det av § 29 nr. 3 at saksbehandlingsreglene gjelder, med mindre kommunestyret eller oppnevningsorganet vedtar noe annet. Eksempler på slike organer er styrer for kommunale institusjoner, komiteer etter § 10 nr. 5 og styrer for interkommunale samarbeid etter § 27. Det er opp til kommunestyret eller det aktuelle oppnevningsorganet å vurdere om og eventuelt hvor langt saksbehandlingsreglene skal gjelde. Kommunestyret eller oppnevningsorganet kan likevel ikke fravike bestemmelsene om valg til folkevalgte organer i §§ 36 til 38 a. Selv om kommunestyret kan bestemme at reglene om møteoffentlighet ikke skal gjelde for disse typer organer, er det antatt at de grunnleggende saksbehandlingsreglene skal følges, og det er for eksempel ikke adgang til å vedta at møteprinsippet ikke gjelder.

Noen av bestemmelsene i kapitlet gjelder for kommunale foretak, jf. § 29 fjerde ledd, mens

ingen av bestemmelsene gjelder for interkommunale selskaper etter IKS-loven.

#### 17.1.2 Møteprinsippet

Det følger av kommuneloven § 30 nr. 1 at folkevalgte organer skal behandle sine saker og treffe vedtak i formelle møter. I møteprinsippet ligger det at folkevalgtes saksbehandling skal foregå i møter og ikke andre steder. Det skal ikke holdes uformelle lukkede sammenkomster med hele eller deler av organet der reell saksbehandling foregår. Prinsippet gjelder både saksforberedelsen og avgjørelsen som treffes, og det er ikke avgjørende om det treffes vedtak i saken for at den må saksbehandles i et formelt møte. Selv om de folkevalgte får saksdokumentene til møtet fra administrasjonen i forkant, må selve forhandlingene og beslutningen skje i organets formelle møter. Sammen med øvrige saksbehandlingsregler sikrer dette prinsippet åpenhet rundt beslutningene og betryggende og kontrollerbare behandlingsformer.

I § 30 nr. 2 finnes det enkelte særregler og unntak fra møteprinsippet. For andre folkevalgte organer enn kommunestyret kan det i visse hastesituasjoner avholdes fjernmøter med kortere innkalling enn normalt, eller det kan gjennomføres skriftlig saksbehandling. Lederen for utvalget har mulighet til å beslutte slike former for saksbehandling. Forutsetningen for fjernmøte eller skriftlig saksbehandling er at det er påkrevd å få saken behandlet før neste møte. I tillegg må det enten ikke være tid til å kalle sammen til et ekstraordinært møte, eller at saken ikke er så viktig at det må anses som nødvendig med et ekstraordinært møte. I forskrift 13. januar 1993 nr. 4035 er det gitt nærmere regler om gjennomføring av fjernmøter og skriftlig saksbehandling. Her kommer det blant annet fram at ved fjernmøter skal alle deltakerne kunne høre og kommunisere med hverandre, og ved åpne møter skal det også være mulig for tilhørere å høre kommunikasjonen mellom organets medlemmer. Etter forskriften § 3 bør imidlertid møter som lukkes av hensyn til personvern eller offentlige interesser, ikke holdes

som fjernmøter eller foregå ved skriftlig saksbehandling. Møter som lukkes etter kommuneloven § 31 nr. 2 fordi det foreligger lovbestemt taushetsplikt eller etter § 31 nr. 3 fordi organet skal behandle en sak om en arbeidstakers tjenstlige forhold, er forbudt å avholde som fjernmøter eller ved skriftlig saksbehandling.

I tillegg til adgangen om fjernmøter eller skriftlig saksbehandling, er det bestemmelser i kommuneloven § 13 om hastevedtak i andre situasjoner. Dette kan være der hvor det er nødvendig at vedtak treffes så raskt at det ikke er tid til å innkalle det organet som har myndighet til å treffe vedtak. Hvis kommunestyret selv bestemmer det, kan formannskapet, et fast utvalg eller kommunerådet treffe vedtak i slike situasjoner. Disse organenes behandling vil være omfattet av møteprinsippet.

### 17.1.3 Innkalling til møter, sakliste, kunngjøring og vedtak med mer

Det folkevalgte organets møter skal holdes når organet selv eller kommunestyret beslutter det, når organets leder finner det påkrevd eller når minst 1/3 av medlemmene krever det, jf. § 32 nr. 1. Møtene ledes av organets leder eller nestleder. Ved forfall fra begge disse velges en møteleder ved flertallsvalg.

Innkalling til møte skal sendes med *høvelig varsel* og skal inneholde en oversikt over sakene som skal behandles. Det er organets leder som har ansvar for å sette opp saklisten for hvert møte. Både saklisten og andre dokumenter som ikke er unntatt offentlighet skal være tilgjengelige for allmennheten.

Møter skal kunngjøres på en hensiktsmessig måte. Ved lovendring 1. juli 2016 ble det presisert at også møter som antas vil bli helt eller delvis holdt for lukkede dører, skal kunngjøres, se § 32 nr. 3 tredje punktum.

Selv om en sak er satt på saklisten kan et flertall vedta å utsette behandlingen av en sak, jf. § 34 første ledd. Det følger av samme ledd at organet også kan vedta å behandle en sak som ikke er påført saklisten dersom verken møteleder eller 1/3 av de møtende medlemmene motsetter seg dette.

Det følger av § 33 at et folkevalgt organ kan treffe vedtak når minst halvparten av medlemmene har vært til stede under forhandlingene, og avgitt stemme i den aktuelle saken. Vedtak treffes normalt med alminnelig flertall av de stemmene som avgis, se § 35 nr. 1. Ved stemmelikhet er møtelederens stemme avgjørende. I § 35 nr. 2 er

det gitt egne særregler for behandling av økonomiplan og årsbudsjett.

Kommuneloven § 30 nr. 3 og 4 inneholder krav om at det skal føres møtebok over forhandlingene i folkevalgt organ. Det står uttrykkelig at avgjørelser om inhabilitet og lukking av møter skal føres inn i boken sammen med hjemmelen for avgjørelsen. Utover dette fastsetter kommunestyret selv nærmere regler for føring av møtebok i de folkevalgte organene.

### 17.1.4 Møteoffentlighet

Kommuneloven § 31 nr. 1 gir enhver rett til å overvære møter i folkevalgte organer. Den klare hovedregelen er derfor at møter skal holdes for åpne dører.

Bestemmelsene om møteoffentlighet er en saksbehandlingsregel, og kommer derfor bare til anvendelse når det folkevalgte organet driver saksbehandling. Medlemmene av et folkevalgt organ kan møtes uten at reglene om møteoffentlighet eller de andre saksbehandlingsreglene kommer til anvendelse. Dette er kun dersom møtet ikke anses å være en del av kommunens beslutningsprosess, se også punkt 17.1.2 om møteprinsippet. Dette kan for eksempel være møter hvor medlemmene får generell opplæring om et tema. Det samme vil antakelig gjelde rene orienteringsmøter hvor det kun er enveiskommunikasjon fra administrasjonen til de folkevalgte. Imidlertid vil det i praksis være vanskelig å trekke grensen mellom slike møter, og organets saksbehandling av en sak som må gjennomføres i formelle møter bundet av møteoffentlighetsreglene, se for eksempel nedenfor om uttalelser fra Sivilombudsmannen som handler om noen slike tilfeller.

Som følge av møteprinsippet er utgangspunktet at når det folkevalgte organet behandler saker eller treffer vedtak, er det saksbehandling og dermed også et møte i kommunelovens forstand. Da gjelder reglene om møteoffentlighet. Kravet om møteoffentlighet gjelder altså hvis det folkevalgte organets medlemmer treffes for å diskutere eller drøfte en sak organet har til behandling eller vil få til behandling. Det framgår av Prop. 152 L (2009–2010) side 44 at *møte* med hensyn til møteoffentlighetsspørsmålet skal tolkes i vid forstand. Her står det blant annet:

Eit samkome i eit folkevalgt organ vil vere eit møte slik det er definert i lova, når det er fastsett på førehand at medlemmene skal tre saman som folkevalt organ for å forhandle,

drøfte, gjere vedtak eller på annan måte handsame saker og spørsmål som det etter lov, forskrift eller delegert avgjerdsrett har som oppgave å handsame. Det vil og vere eit «møte», sjølv om det ikke ligg føre ei formell innkalling, sakliste eller at representantar og politikarar som ikkje er medlemmer av organet, er til stades og deltek, dersom det som går føre seg, er eit ledd i ei sakshandsaming som organet etter lov, forskrift, eller delegert avgjerdsrett har som oppgave å handsame.

Sivilombudsmannen har behandlet flere saker som gjelder spørsmålet om en sammenkomst skal anses som et *møte* i kommunelovens forstand. I en uttalelse inntatt i årsmeldingen for 2009 på side 139 (SOMB-2009-28), som inneholder formuleringer gjentatt i senere uttalelser, gir Sivilombudsmannen følgende syn på spørsmålet:

Spørsmålet om hva som må karakteriseres som et møte i lovens forstand, må bestemmes ut fra hensikten med møtet og i lys av formålet med lovens bestemmelse om åpne dører. En sammenkomst i et folkevalgt organ vil være et møte i lovens forstand når det er fastsatt på forhånd at medlemmene av organet skal tre sammen som folkevalgt organ for å forhandle, drøfte, treffe vedtak eller på annen måte behandle saker og spørsmål som det etter lov eller forskrift har som oppgave å behandle. Tilsvarende vil det etter kommuneloven § 30 foreligge plikt til å behandle slike saker i møter. Rent sosiale samvær eller andre uformelle sammenkomster med andre formål enn å gjennomføre saksbehandling, for eksempel selskapelege eller opplæringsmessige formål, vil ikke kunne karakteriseres som møter i forhold til §§ 30 og 31.

I etterfølgende saker har Sivilombudsmannen også blant annet uttalt seg om rekkevidden av møteoffentlighetsreglene anvendt på opplærings- og budsjettseminarer. Et hovedtrekk fra sakene er at så lenge opplæringen av folkevalgte skal benyttes i en påfølgende saksbehandling, trekker det i retning av at sammenkomsten anses som møte og at møteoffentlighetsreglene gjelder. Et vesentlig moment har vært om orienteringen om en sak gjelder forhold som ligger under organets arbeidsområde og som de folkevalgte skal ta stilling til.

Etter hovedregelen skal møter holdes for åpne dører. Det kan likevel være situasjoner hvor det er en plikt eller mulighet til å lukke hele eller deler

av et møte. Bestemmelsene om dette følger av § 31 nr. 2 til 5. Dersom den aktuelle saken organet skal behandle inneholder opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt (nr. 2), eller saken gjelder en arbeidstakers tjenstlige forhold (nr. 3), skal organet vedta å lukke dørene. For slike tilfeller er det altså en plikt å hindre at allmennheten får tilgang til møtet. Dersom hensynet til personvernet krever det (nr. 4) eller tungtveiende offentlige interesser tilsier det (nr. 5), kan organet vedta å lukke dørene. For at et møte skal kunne lukkes etter § 31 nr. 5, må det, i tillegg til at det må foreligge tungtveiende offentlige interesser, komme fram opplysninger som kunne vært unntatt offentlighet etter bestemmelsene i offentlighetsloven dersom de hadde stått i et dokument. I motsetning til § 31 nr. 2 og 3, er det etter § 31 nr. 4 og 5 ingen *plikt* til å vedta at møtet skal lukkes.

Prosedyrene for å lukke møtet følger av § 31 a. Utgangspunktet er at debatten om lukking eller ikke skal foregå for åpne dører, og det selv om møtet vil bli lukket ved behandlingen av den underliggende saken. Dersom møtelederen eller det aktuelle organet krever det, skal også selve debatten om møtet skal lukkes eller ikke ved behandlingen av den aktuelle saken, behandles for lukkede dører. For at man skal få en forsvarlig og tilstrekkelig opplyst behandling av spørsmålet om møtelukking kan det være nødvendig at dørene lukkes. I motsatt fall kan medlemmene føle seg bundet og bli tilbakeholdne med hvilke argumenter de bruker. Selv om møtet lukkes under debatten, skal avstemningen om møtet skal lukkes eller ikke alltid skje i åpent møte.

En avgjørelse om å lukke møtet skal føres inn i møteboken, og det skal også framgå hvilken hjemmel som er grunnlaget for lukkingen, se § 30 nr. 4. Hjemmelshenvisningen skal være til hvilket nummer i § 31 som er benyttet. Hvis hjemmelen er § 31 nr. 5 skal det også vises til den aktuelle bestemmelsen i offentlighetsloven.

Bestemmelsene om møteoffentlighet gjelder som hovedregel også for parlamentarisk styrte kommuner. For *kommunerådet* er det imidlertid fastsatt egne regler om møteoffentlighet i § 31 a nr. 3. Etter denne bestemmelsen bestemmer kommunerådet selv om deres møter skal være åpne, med mindre dørene må lukkes etter § 31. Møteoffentlighet i parlamentarisk styrte kommuner behandles nærmere i kapittel 10.

### 17.1.5 Reglement og arkiv

Etter kommuneloven § 39 skal kommunestyret selv fastsette nærmere reglement for saksbehand-

lingen i folkevalgte organer. Videre følger det at kommunestyret selv skal fastsette reglement for delegering av avgjørelsesmyndighet. Dette reglementet må vedtas innen 31. desember året etter at kommunestyret er konstituert. Se kapittel 9 for mer om delegering til folkevalgte organer og administrasjonen.

Det følger av § 39 nr. 3 at departementet kan gi nærmere forskrifter om behandling, oppbevaring av og tilsyn med kommunens arkiver. Det er ikke gitt noen slik forskrift med hjemmel i denne bestemmelsen. Forskrift om offentlige arkiv 11. desember 1998, gitt med hjemmel i lov om offentlige arkiv 4. desember 1992, gjelder også for kommunale arkiv og inneholder blant annet bestemmelser om behandling og tilsyn med kommunale arkiv.

#### **17.1.6 Virkningene ved brudd på saksbehandlingsreglene**

Kommuneloven selv inneholder ingen regler om hvilke konsekvenser brudd på saksbehandlingsreglene i kapittel 6 kan ha. Hva som skjer vil derfor måtte avgjøres etter en tolkning av alminnelige forvaltningsrettslige regler. Virkningen av eventuelle brudd på saksbehandlingsreglene kan bli relevant for fylkesmannens lovlighetskontroll og spørsmål om et vedtak er ugyldig. Ved lovlighetskontroll skal fylkesmannen blant annet vurdere om vedtaket er blitt til på lovlig måte, se § 28-3 første ledd.

Dersom reglene i forvaltningsloven og tilhørende forskrifter ikke er overholdt ved det folkevalgte organets behandling av et enkeltvedtak, har forvaltningsloven § 41 en regel om at vedtaket likevel er gyldig dersom det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold. I praksis betyr dette at et vedtak kan være gyldig selv om det er begått en saksbehandlingsfeil. Denne bestemmelsen gjelder imidlertid ikke direkte ved brudd på saksbehandlingsreglene i kommuneloven. Det er imidlertid antatt i juridisk teori og praksis at tilsvarende prinsipp gjelder for brudd på andre saksbehandlingsregler ved andre typer avgjørelser. I juridisk teori er det antatt at den alminnelige forvaltningsrettslige ugyldighetslæren også åpner for at saksbehandlingsfeil som kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, likevel ikke skal føre til at vedtaket blir ugyldig. Dette vil særlig kunne være aktuelt der en part har innrettet seg etter et begunstigende vedtak.

Dersom ikke annet følger av en tolkning av den aktuelle bestemmelsen, vil den alminnelige

ugyldighetslæren få anvendelse ved brudd på reglene i kommuneloven kapittel 6. Som et utgangspunkt og eksempel kan man legge til grunn at ettersom tilhørere ikke har talerett i et folkevalgte organ, vil manglende møteoffentlighet i seg selv vanskelig kunne hevdes å ha påvirket sakens utfall. Av den grunn er det antatt at brudd på disse møteoffentlighetsreglene ikke kan medføre at vedtaket skal settes til side som ugyldig. Motsatt vil brudd på regler om organers vedtakførhet nærmest per definisjon kunne ha virket inn på vedtakets innhold, og vil derfor nærmest uten unntak føre til ugyldighet.

## **17.2 Utvalgets forslag**

---

### **17.2.1 Reglenes virkeområde**

Utvalget mener at dagens bestemmelse om kapitlets virkeområde er litt lang og tung. Videre peker utvalget på at hensynet til åpenhet og ryddighet i behandlingen av saker er grunnleggende og viktig for alle folkevalgte organer. Utvalget mener derfor at saksbehandlingsreglene i utgangspunktet må gjelde fullt ut for alle folkevalgte organer. Det må være særlige grunner for at noen organer skal være unntatt reglene. Utvalget foreslår derfor å endre bestemmelsen om virkeområdet slik at saksbehandlingsreglene gjelder for alle folkevalgte organer. Dersom enkelte regler likevel ikke skal gjelde for et organ, vil det framgå av den aktuelle bestemmelsen.

Utvalgets forslag til endringer i bestemmelsene om folkevalgte organer i lovens kapittel 5 vil også få betydning for saksbehandlingsreglenes virkeområde. Dagens faste utvalg og komiteer slås sammen til ett organ som vil kalles utvalg. Det er derfor ikke lenger mulig å opprette egne organer som møteoffentlighetsreglene eller andre saksbehandlingsregler ikke gjelder for. Utvalget mener det bør være sakene som behandles som avgjør om det skal være åpne eller lukkede møter, og ikke type organ.

Kontrollutvalg skal etter forslaget være omfattet av alle saksbehandlingsreglene så langt det ikke står noe eksplisitt i bestemmelsene om kontrollutvalg. Dette vil nå framgå av hovedregelen om saksbehandlingsreglene for alle folkevalgte organer. For øvrig viser utvalget til kapittel 25 om kontrollutvalg.

Utvalget foreslår videre at saksbehandlingsreglene skal gjelde fullt ut for styrene i de nye kommunale oppgavefellesskapene og regionrådene. Dette er en utvidelse sammenliknet med dagens regelverk, som åpner for at kommunestyret kan

vedta at bestemmelsene ikke skal gjelde for enkelte typer folkevalgte organer. Utvalget ser ikke at det foreligger noen særlige grunner til at saksbehandlingsreglene ikke skal gjelde her. Det vil følge av hovedregelen for virkeområdet at saksbehandlingsreglene gjelder.

For styret i kommunale foretak, foreslår utvalget i hovedsak å videreføre hvilke saksbehandlingsregler som gjelder. For å styrke offentligheten foreslår utvalget at også møter i styret skal kunngjøres, og at sakslisten skal være tilgjengelig for allmennheten. Dette er i tråd med endringene i gjeldende kommunelov, som trådte i kraft 1. juli 2016.

Utvalget foreslår at folkevalgte organer som opprettes etter særlovgivningen som utgangspunkt skal være omfattet av saksbehandlingsreglene i kommuneloven med mindre noe annet uttrykkelig er uttalt i særlovgivningen.

Utvalget foreslår å videreføre at bestemmelsene ikke skal gjelde for organer i selskaper etablert i medhold av lov om interkommunale selskap, da slike organer ikke anses som folkevalgte organer i kommunelovens forstand.

### 17.2.2 Møteprinsippet

Etter utvalgets oppfatning er møteprinsippet et viktig og allment akseptert prinsipp som bør videreføres. Prinsippet innebærer at folkevalgte organer skal behandle sine saker og fatte sine avgjørelser i møter. Sammen med prinsippet om møteoffentlighet sikrer dette at innbyggerne og presse kan følge med på hva de folkevalgte gjør. Dette sikrer informasjon som er viktig for å vite hva som skjer, og for å kunne ha en offentlig debatt og dermed et godt lokaldemokrati. I tillegg innebærer det en kontrollmulighet som kan både forebygge og avsløre at avgjørelser tas på feil premisser – enten det dreier seg om små misforståelser, feil i faktagrunnlaget eller mer alvorlige ulovligheter og korrupsjon.

Møteprinsippet ble tydeliggjort i 2011, og det ble da presisert at prinsippet også gjelder *behandlingen* av saker, og ikke bare det å *treffe vedtak*. Likevel viser utvalget til at det oppstår visse praktiske utfordringer med bestemmelsen. Det er ikke alltid klare grenser for hva som skal anses som et *møte* med den følgen at saksbehandlingsreglene gjelder. Tolkningen av bestemmelsen vil i praksis også kunne påvirkes av organets ønske om å diskutere en sak utenfor det offentlige rom.

Utvalget har vurdert spørsmålet om møteprinsippet inneholder føringer om møter i folkevalgte organer kan avholdes utenfor kommunens gren-

ser. Dagens lov sier ikke noe eksplisitt om dette, og utvalget finner heller ingen grunn til å regulere dette særskilt. Utvalget mener det må legges et fornuftig skjønn til grunn, og at hvis bestemmelsen om møteoffentlighet skal være reell, kan man ikke ha møter langt unna der innbyggere og lokalpressen holder til. Det naturlige og normale vil derfor være at møter avholdes innenfor kommunens grenser da dette er praktisk for møtedeltakerne og publikum. Det må likevel normalt være greit å avholde møter i egnede lokaler i nabokommunen dersom det er hensiktsmessig. Det sentrale må være at tilgjengeligheten for pressen og publikum er akseptabel og allmennhetens interesser er ivaretatt.

### 17.2.3 Innkalling til møter, saksliste, kunngjøring, vedtaksførhet og møtebok

Utvalget mener reglene om disse forholdene i dagens kommunelov §§ 30, 32, 33, 34 og 35 er hensiktsmessige og fungerer greit. Det reelle innholdet foreslås derfor i hovedsak videreført som før, men med enkelte endringsforslag. Utvalget mener det er grunn til å gjøre enkelte strukturelle og språklige endringer, som skal gjøre bestemmelsene lettere tilgjengelig, men ikke være ment som en realitetsendring. Utvalget har også noen forslag om innholdet i sakslisten og møteboken, og de blir kommentert i forbindelse med møteoffentlighet i punkt 17.2.4.2 og 17.2.4.3.

Når det gjelder kravet til at det skal føres møtebok for møter i folkevalgte organer, foreslår utvalget at det tas inn i loven noen spesifikke krav til innholdet i møteboken. Møteboken fra møtene i folkevalgte organer bør inneholde opplysninger om tid og sted, hvem som var til stede, hvem som ikke var det, hvilke saker som ble behandlet, hvilke avgjørelser som ble truffet og avstemningsresultatet. Dette er opplysninger som i stor grad blir ført i møtebøkene, og utvalget ser det som en fordel at dette framgår av loven. Lovfesting vil både sikre at opplysningene tas med, og gjøre det enklere for de involverte å vite hva som skal tas med i møteboken. Kommunene kan fremdeles fastsette nærmere regler for hva som skal tas med, og kan selvsagt ta med flere opplysninger enn det som følger av loven. Dette har ikke utvalget funnet nødvendig å si uttrykkelig i loven.

Utvalget foreslår også en endring i reglene om kunngjøring av møter. Det skal være klart at alle møter skal kunngjøres, også selv om de antas vil bli holdt for lukkede dører. Dette er i tråd med



endringene i kommuneloven, som trådte i kraft 1. juli 2016.

#### 17.2.4 Møteoffentlighet

##### 17.2.4.1 Generelt

Utvalget viser til at prinsippet om møteoffentlighet er et grunnleggende prinsipp i norsk rett og i kommuneloven. Det er også tatt inn i Grunnloven § 100 femte ledd, som slår fast at enhver har rett til å følge forhandlingene i folkevalgte organer. Utvalget mener dette prinsippet må videreføres i den nye kommuneloven. Fri adgang til møter i folkevalgte organer sikrer åpenhet og transparens i kommunal virksomhet. Åpne møter sikrer også en mulighet til å føre kontroll med lokale myndigheter, og tilstedeværelse i møtene kan bidra til å stimulere interessen for lokalpolitikk.

Imidlertid viser utvalget til at norsk rett anerkjenner at det er noen hensyn som tilsier at møtene i enkelte tilfeller ikke er åpne. Det kan for eksempel være ved behandlingen av taushetsbelagte opplysninger. Disse hensynene må avveies mot hovedprinsippet om åpenhet.

Utvalget har vurdert dagens regelverk, og mener at disse i hovedsak fungerer bra og kan videreføres. Reglene ble endret i 2011, og angir særlige tilfeller hvor det er gode grunner for at møter skal eller kan lukkes. Utvalget har likevel foreslått en ny lovhjemmel for å lukke møtet når advokater skal gi en redegjørelse. I tillegg har utvalget forsøkt å komme med klargjøringer av lovteksten gjennom enkelte språklige og strukturelle endringer. Et mindretall foreslår i tillegg å innføre en lovhjemmel som gir adgang til å lukke møtet i en innledende opplæringsfase før den reelle behandlingen av en sak.

##### 17.2.4.2 Saker om angår en arbeidstakers tjenstlige forhold

Utvalget foreslår å videreføre plikten til å lukke møtet når et folkevalgt organ behandler saker som for eksempler tilsettinger, oppsigelser og lønnsvilkår. For kommunestyret vil det innebære at dersom det diskuterer om lederen av administrasjonen fremdeles har kommunestyrets tillit, om vedkommende skal sies opp, ellers dersom kommunestyret har medarbeidersamtaler med lederen av administrasjonen, skal møtet lukkes.

Ved behandlingen av denne typen saker gjelder fremdeles saksbehandlingsreglene, og det betyr at saken skal på sakslisten. I saker som gjelder lederen av administrasjonen mener utvalget

det kan føre til spekulasjoner i pressen om at kommunestyret ikke lenger har tillit til lederen, og dermed vanskeliggjøre arbeidet med å løse eventuelle konflikter. Det kan samtidig være belastende for lederen.

Utvalget foreslår derfor å innføre en regel om at saker om en arbeidstakers tjenstlige forhold ikke skal framgå av sakslisten eller møteboken. Hensynet til at innbyggerne og pressen er informert om hvilke saker de folkevalgte organene behandler, tilsier at det ikke innføres en slik hjemmel til å unnta visse saker fra sakslisten. Dette gjelder særlig stillingen som kommunedirektør, som er en stilling det er knyttet betydelig offentlig interesse til. Imidlertid mener utvalget at hensynet til den enkelte arbeidstaker og muligheten for å løse en konflikt før den eskalerer for mye veier tyngre. Sakene skal framgå av den ordinære møteboken og sakslisten, men ikke versjonene som gjøres tilgjengelig for offentligheten. Dermed vil det kunne bli to versjoner av både sakslisten og møteboken.

##### 17.2.4.3 Advokaters redegjørelser

Utvalget viser til at når et folkevalgt organ ønsker å gjennomføre et møte med kommunens advokat, vil slike møter ofte kunne lukkes med hjemmel i kommuneloven § 31 nr. 5. Det krever at begge vilkårene er oppfylt, og de mest praktiske unntakshjemlene i offentlighetsloven vil være § 23 om kommunens forhandlingsposisjon og § 18 om rettssaksdokumenter. Dette kan være ulike typer avtaleforhandlinger, saker som gjelder erstatningskrav mot kommunen og også råd fra advokat til kommunen om ulike forhandlingsstrategier. Utvalget mener den konkrete vurderingen av om møtet kan lukkes etter disse bestemmelsene kan være vanskelig.

Slike saker bør alltid kunne lukkes dersom organet mener det er forhold ved saken som tilsier at det er grunn til det. Utvalget foreslår derfor å innføre en egen bestemmelse som åpner for at det folkevalgte organet kan vedta å lukke dørene når organet skal motta informasjon fra kommunens advokat. I tillegg til dette må hensynet til saken tilsi at møtet lukkes.

I forbindelse med denne lukningshjemmelen foreslår utvalget at saken skal sladdes på sakslisten og i møteboken som gjøres tilgjengelig for allmennheten. Det vil derfor være to versjoner av innkallingen og møteboken, hvorav en er offentlig og en som er ordinær og inneholder all informasjon. Ettersom kun det å informere offentlig om et konkret møte om et oppgitt tema kan være uhel-

dig for saken, bør det være grunn til å sladde saken. Et eksempel på dette kan være hvis kommunen vurderer å heve en kontrakt med en stor samarbeidspartner i et prosjekt. Da vil kommunen ha behov for å drøfte de rettslige aspektene med en advokat, og det kan være viktig at samarbeidspartneren ikke får kjennskap til at kommunen vurderer å heve kontrakten før kommunen har bestemt seg.

#### 17.2.4.4 Lukkingsadgang for enkelte organer

Etter dagens kommunelov § 29 nr. 3 kan kommunestyret eller oppnevningsorganet bestemme at møter i blant annet komiteer skal gå for lukkede dører. Utvalget foreslår å fjerne dagens bestemmelse om komiteer. Det som tidligere var komiteer blir nå utvalg, og alle utvalg skal være bundet av saksbehandlingsreglene. Utvalget har vurdert at hensynene bak bestemmelsene om møteoffentlighet tilsier at det ikke bør være en generell adgang til å lukke dørene i særskilte organer. Bestemmelsen i § 29 nr. 3 foreslås derfor ikke videreført. Hovedregelen bør være at det er forhold ved selve saken som avgjør om møtet kan eller skal lukkes, og ikke hvilket folkevalgt organ som behandler saken.

#### 17.2.4.5 Lukking av hensyn til den interne saksbehandlingen

Fram til endringene i 2011 inneholdt kommuneloven en bestemmelse om at kommunestyret selv kunne vedta å lukke møtene i andre folkevalgte organer når organet ikke skulle selv treffe vedtak i saken, det vil si bare komme med en innstilling eller på annen måte drøfte saken. Vilkårene for å lukke møtet var at det måtte være nødvendig på grunn av bestemte angitte forhold ved den særskilte saken eller sakstypen. Unntaket var begrunnet i hensynet til den interne saksbehandlingen i kommunen.

Utvalget har vurdert om en slik bestemmelse bør gjeninnføres for å ivareta behovet medlemmene i et folkevalgt organ kan ha for å kunne ha fortrolige og foreløpige drøftelser av saken i en innledende fase av saken. Utvalget kom til at bestemmelsen ikke bør innføres. Utvalget viser blant annet til at det var svært få høringsinstanser som uttalte at det var behov for å videreføre regelen da den ble opphevet og at det bør foreligge tungtveiende grunner for å gjeninnføre unntakshjemmelen. En regel om å lukke dørene av hensyn til intern saksbehandling eller liknende, vil

dessuten være svært vanskelig å utforme på en slik måte at den ikke kan misbrukes for å lukke dørene i flere tilfeller enn det faktisk er behov for.

#### 17.2.4.6 Skille mellom å forberede og å behandle en sak

Normalt er det administrasjonen som forbereder en sak før den skal behandles i et folkevalgt organ. Saksforberedelsen som foregår i administrasjonen er ikke omfattet av reglene om møteoffentlighet. I noen kommuner har det vært ønske om at folkevalgte eller folkevalgte organer skal ha en mer sentral rolle i å forberede saker som skal behandles i folkevalgte organer. Dette kan for eksempel være å bidra til å utrede ulike løsningsalternativer eller redegjøre for fordeler og ulemper med alternativene. Et spørsmål utvalget stilte, er om de folkevalgte eller folkevalgte organene skal kunne bidra i saksforberedelsene utenfor offentligheten eller om alt det folkevalgte organet gjør bør gjøres i åpenhet. Det er dels et spørsmål om det er praktisk mulig å skille mellom den forberedelse som er parallell med det administrasjonen gjør, og den saksbehandling og meningsdanning som er en ordinær del av den folkevalgte rollen, og som bør være offentlig.

Utvalget har vurdert om det er mulig å trekke et slikt skille. Det ene vil altså anses som å forberede en sak, som kan gjøres utenfor offentligheten. Det andre anses som å behandle en sak i et folkevalgt organ, og det må normalt gjøres for åpne dører i tråd med vanlige regler for saksbehandling i folkevalgte organer. Dersom man innfører et slikt skille kan møter hvor saken forberedes foregå for lukkede dører, mens der hvor saken behandles i organet skal det være åpne dører. Skillet vil kunne gi de folkevalgte mulighet til å foreta noen innledende avklaringer i fred og ro, samtidig som den politiske behandlingen fremdeles foregår for åpne dører.

Utvalget konkluderer med at det i praksis vil være svært vanskelig å skille mellom disse to fasene. Et slikt skille anses heller ikke egnet til å avgjøre når møtene skal være offentlige eller ikke. I utgangspunktet bør all saksforberedelse de folkevalgte gjør være offentlig, og det er administrasjonen som har rollen og ansvaret for å utrede saker før politisk behandling. Dersom folkevalgte eller folkevalgte organer også gjør slike utredninger og forberedelser, bør det skje i offentlighet. Det bør derfor ikke innføres en regel om at folkevalgte organer skal kunne lukke dørene hvor de forbereder sakene.

#### 17.2.4.7 Orienteringsmøter – saksforberedende opplæring

Utvalget har vurdert spørsmålet om de folkevalgte i fellesskap skal kunne møtes for å sette seg inn i en sak før saken behandles i møter med åpne dører. Dagens kommunelov inneholder ingen bestemmelse som uttrykkelig gir adgang til å lukke dørene i folkevalgte organer hvis det kun skal gis orientering eller opplæring i forbindelse med en sak. Ren opplæring eller kurs, som ikke er knyttet til en sak, vil falle utenfor reglene om møteoffentlighet fordi det ikke er saksbehandling og dermed heller ikke *møte* i kommunelovens forstand. Hvis opplæringen derimot er knyttet til en konkret sak, eller går over i argumentasjonsutveksling og i realiteten en behandling av saker, vil imidlertid dette anses som et møte og dermed være omfattet av kravet om møteoffentlighet. Grensene for når en slik orientering eller opplæring i forbindelse med en sak er et møte, og dermed er omfattet av reglene om møteoffentlighet, er imidlertid uklare etter dagens regler. Utvalget har derfor vurdert om det er hensiktsmessig å lovfeste dette nærmere, og drøfter dette forholdsvis utførlig på side 181–183 i NOU 2016: 4.

Flertallet (sju medlemmer) mener det ikke bør innføres en slik regel, og viser til at kravene til åpenhet er et bærende element for å sikre demokratiske rettigheter i norsk samfunnsniv. Det er også viktig at reglene om møteoffentlighet er mest mulig entydige slik at de ikke gir grunnlag for feiltolkninger. Manglende møteoffentlighet ved saksforberedende opplæring kan føre til at grensen for når beslutningsprosessen starter, kan tolkes ulikt og gi rom for misbruk. Opplæring av folkevalgte, som skal skje i det offentlige rom, gir ikke et særlig behov for lukking.

Mindretallet (seks medlemmer) mener en samlet vurdering tilsier at det bør kunne åpnes for at denne typen opplærings- og orienteringsmøter kan holdes for lukkede dører. Kommunene forvalter en stor andel av den offentlige økonomien og ivaretar mange komplekse samfunnsoppgaver. For nybegynnere og i store og kompliserte saker, vil det være behov for kunnskap, opplæring og gode forutsetninger for meningsdanning.

Det bærende for mindretallet er at det bør legges til rette for læring og gode beslutningsprosesser. Det bør derfor legges opp til at et bredt utvalg av de folkevalgte skal kunne spørre og få motforestillinger. Folkevalgte bør kunne få kunnskap og informasjon om sakens realiteter, faktum og komplikasjoner i en innledende fase uten å trenge å bekymre seg for hvordan deres spørsmål tolkes

av ulike interessegrupper, mediene, og så videre. Faren for at opplæringen kan gå over i realitetsdiskusjoner og konklusjoner er begrenset da det vil være stor grad av selvjustis med mange møtedeltakere. Mindretallet mener de folkevalgte fortjener storsamfunnets tillit til at dette forvaltes på en god måte.

#### 17.2.5 Fjernmøter

Utvalget foreslår å utvide adgangen til å ha fjernmøter. Den teknologiske utviklingen og samfunnsutviklingen gjør at det er gode grunner til å endre disse reglene. Teknologien gjør at betenkelighetene ved at organets medlemmer ikke fysisk sitter i samme rom ikke er like store som før. De tekniske mulighetene for å avholde møter har blitt vesentlig forbedret, og vil bli enda bedre framover. Hverdagen til folk flest blir mer hektisk, og dette gjelder også for de folkevalgte. Å kunne unngå reisetid er en fordel for den enkelte. Dette vil også kunne bidra til rekrutteringen av folkevalgte. Fjernmøter i ulike former blir dessuten mer vanlig på andre områder i samfunnet.

Det er en grunnleggende forutsetning for å avholde et fjernmøte at møtet avholdes på en god og effektiv måte, og at saksbehandlingsreglene overholdes. Medlemmene bør kunne se, høre og kommunisere med hverandre. At de hører og kan kommunisere i sanntid er helt nødvendig. Utvalget mener hovedregelen bør være at medlemmene må kunne se hverandre, men her må det kunne åpnes for unntak i særlige tilfeller. Dette kan for eksempel være hvis ett medlem ikke har mulighet for bilde, eller teknikken svikter i løpet av møtet. Unntaket kan fastsettes i forskrift. Åpne møter må også gjennomføres på en tilfredsstillende måte som sikrer allmennheten tilgang til møtet gjennom for eksempel skjermoverføring eller overføring av møtet på internett. Nærmere regler om krav til fjernmøte kan også fastsettes i forskrift.

Utvalget foreslår at også kommunestyret skal kunne avholde fjernmøter, hvilket det ikke er adgang til i dag. I tillegg foreslår utvalget at fjernmøter skal kunne avholdes uavhengig om det gjelder en hastesak eller ikke. Det avgjørende for om et møte skal være fjernmøte bør være at kommunen og det aktuelle organet ønsker det, og i tillegg oppfylder lovens krav. Kommunen må videre kunne sikre at møtene fungerer slik at saker kan behandles og beslutninger fattes. Det betyr blant annet å avgi stemmer på en tilfredsstillende måte og sikre at kravene til møteoffentlighet praktiseres.

Utvalget er skeptiske til at lukkede møter kan avholdes som fjernmøter. Det kan være vanskelig for møteleder å sikre at det rent faktisk kun er møtedeltakerne som får med seg hva som skjer når det avholdes som fjernmøte. Det kan være vanskelig å ha oversikt og kontroll over hvem som er i rommet der det via tekniske løsninger er noen som deltar i et fjernmøte. Dersom en folkevalgt sitter foran en datamaskin hjemme eller på kontoret, kan det være mulig at andre er til stede og overhører møtet uten at møtelederen eller de andre deltakerne får kunnskap om eller kan kontrollere dette. I tillegg er det en sårbarhet og risiko med tekniske løsninger. Som hovedregel foreslår derfor utvalget at lukkede møter normalt ikke bør holdes som fjernmøter. Dersom det er mulig å ta høyde for de nevnte momentene og behovet er stort, mener utvalget at det kan være hensiktsmessig med noen unntaksbestemmelser fra dette forbudet som reguleres i forskrift. Som eksempler nevner utvalget at avstand og lang reisetid, for eksempel etter en kommunesammenslåing, gjør det hensiktsmessig at kommunestyret møtes i to ulike lokaler. Da kan det oppnevnes en assisterende møteleder for det lokalet hvor møtelederen ikke sitter. Han vil da ha ansvar for hvem som er til stede, teknikken og så videre. På den måten sikrer man at et lukket møte reelt sett er lukket selv om det er overføring av lyd og bilde mellom de to lokalene.

### 17.2.6 Hastesaker

Selv om utvalget ønsker å utvide adgangen til å ha fjernmøter, mener utvalget det kan være behov for en adgang til å hastebehandle saker. Ved vanlige fjernmøter etter den nye bestemmelsen, vil bestemmelsene om innkalling måtte følges på vanlig vis, men det kan være tilfeller hvor det er behov for en rask avgjørelse og dermed unntak fra ordinær innkalling. Utvalget foreslår derfor en adgang til å hastebehandle saker dersom de samme vilkårene som gjelder etter dagens lov er oppfylt. Det vil si at det må være påkrevd å få avgjort en sak før neste møte. Det må enten ikke være tid til å kalle sammen til ekstraordinært møte, eller at saken ikke er så viktig at et ekstraordinært møte anses som nødvendig. I slike tilfeller vil saken kunne behandles ved hastefjernmøte eller ved skriftlig saksbehandling. Det vil være opp til kommunen å vurdere hvordan innkallingen skal foregå. Utvalget foreslår likevel å ta bort bestemmelsen om telefonisk innkalling, slik at dette ikke lenger vil være mulig. Forslaget om at

saken skal utsettes til et ordinært møte dersom 1/3 av medlemmene krever det foreslås videreført.

Utvalget foreslår å videreføre muligheten for skriftlig saksbehandling. Utvalget viser til at dette er en snever unntaksmulighet som kan benyttes der andre muligheter ikke er egnet. Kravet i forskriften om at saksdokumentene må sendes samtidig til alle organets medlemmer med forslag til vedtak når en sak skal behandles skriftlig, foreslås videreført og at det tas inn i loven. Det samme gjelder for bestemmelsen om at samtlige medlemmer både må gi sin tilslutning til det framlagte forslaget til vedtak, og til at dette vedtaket treffes etter skriftlige saksbehandling for at vedtaket skal være gyldig.

Utvalget forutsetter at saksbehandlingsreglene skal overholdes ved hastesaker. Hastefjernmøter skal, så lenge hastebestemmelsen ikke sier noe annet, følge de vanlige reglene for fjernmøter. Det vil si at heller ikke hastefjernmøter normalt skal kunne behandle saker som krever lukkede dører.

Ettersom utvalgets forslag innebærer at bestemmelsene fra dagens forskrift tas inn i lovteksten eller anses som unødvendige, foreslår utvalget ingen forskriftshjemmel.

Utvalget foreslår i tillegg at dagens bestemmelse om utvidet myndighet i hastesaker etter kommuneloven § 13 videreføres. Det betyr at kommunestyret selv kan bestemme at formannskapet, et fast utvalg eller kommunerådet skal ha myndighet til å treffe vedtak i saker som skulle vært avgjort av et annet organ når det er det nødvendig at vedtaket treffes så raskt at det ikke er tid til å innkalle dette.

### 17.2.7 Reglement og arkiv

Utvalget foreslår å videreføre kommuneloven § 39 nr. 1 om at kommunestyret i reglement skal fastsette nærmere regler for saksbehandlingen i folkevalgte organer. Slike reglement er bra, og det bør fortsatt være kommunestyret selv som fastsetter slike reglement.

Når det gjelder utvalgets vurderinger om kommuneloven § 39 nr. 2 om reglement for delegering av avgjørelsesmyndighet og innstillingsrett, står dette i kapittel 9.

Utvalget har ikke gått nærmere inn på bestemmelsen i § 39 nr. 3 om hjemmel til å gi forskrift om arkiv, men foreslår at den videreføres med samme ordlyd. Den foreslås imidlertid plassert i en egen bestemmelse.

## 17.3 Høringsinstansenes syn

### 17.3.1 Reglens virkeområde

Noen høringsinstanser ber om en nærmere vurdering av om kommunestyret skal kunne fastsette andre saksbehandlingsregler for et organ enn det som følger av lov. *Akershus fylkeskommune* mener at kommunestyret/fylkestinget bør ha «en viss adgang til å fravike kommunelovens saksbehandlingsregler som gjelder folkevalgte organer, slik som i dagens kommunelov». *KS* «mener kommunestyret skal gis adgang til å gjøre unntak fra saksbehandlingsreglene og valgbarhetsregelen for komitéer, men ikke gi adgang til å delegerer beslutningsmyndighet til disse». Det er også noen få høringsinstanser som gir uttrykk for at loven ikke bør åpne for å gjøre unntak, og på den måten slutter seg til utvalgets forslag.

*Norsk Journalistlag* anfører at samme prinsipp som for kommunale foretak også bør gjelde for blant annet interkommunale selskaper. *Pressens offentlighetsutvalg* er tilfredse med at saksbehandlingsreglene skal gjelde for oppgavefelleskap og regionråd, men synes reglene også burde gjelde for interkommunale selskap. Tilsvarende syn har *Norsk Redaktørforening* som viser til at for eksempel møteoffentlighetsreglene vil slå ulikt ut alt ettersom et havnevesen er organisert som et kommunalt foretak eller som et interkommunalt selskap.

### 17.3.2 Møteprinsippet og møtebegrepet

Det er få uttalelser til utvalgets vurderinger på dette området. Høringssvarene knytter seg til forholdet mellom møteprinsippet og når saksbehandlingsreglene skal gjelde. Dette gjelder særlig spørsmålet om når ulike former for sammenkomster er omfattet av møteoffentlighetsreglene. Om dette spørsmålet uttaler *Sivilombudsmannen* blant annet:

Sakene viser at særlig spørsmålet om hva som er et møte i kommunelovens forstand, kan by på utfordringer. Møtebegrepet tolkes i en del tilfeller for snevert, både når det gjelder hvem som må være til stede og hva møtet må dreie seg om for at det skal være et møte i lovens forstand. Resultatet blir da at kommunelovens saksbehandlingsregler ikke etterleves, og at allmenheten ikke får slik tilgang til å følge forhandlinger i folkevalgte organer som forutsatt i Grunnloven § 100 femte ledd og i kommuneloven. Dette er uheldig.

Utvalget mener det er lite hensiktsmessig med nærmere regulering av møtebegrepet. Ombudsmannen har forståelse for at det ikke vil være mulig å regulere alle aktuelle problemstillinger og faktiske situasjoner knyttet til begrepet. Det er imidlertid grunn til å tro at dersom loven i noen grad kan gi mer veiledning om hvordan begrepet er å forstå vil det bidra til økt etterlevelse av møteoffentlighetsprinsippet. Det er også en fordel at begrepet klargjøres i forarbeidene.

*Pressens Offentlighetsutvalg, Norsk Journalistlag og Norsk Redaktørforening* foreslår at loven gir definisjon av et møte. *Norsk Journalistlag* foreslår følgende definisjon:

En sammenkomst av folkevalgte vil være et møte i lovens forstand når det på forhånd er fastsatt at medlemmene av organet skal tre sammen for å treffe vedtak, forhandle, drøfte eller på annen måte behandle saker og spørsmål som det etter lov eller forskrift har som oppgave å behandle.

*Norsk Journalistlag og Norsk Redaktørforening* foreslår også at loven inneholder en formulering om at møter i folkevalgte organer må avholdes innenfor de geografiske grensene til den aktuelle kommunen. Dette er for å sikre at møtene reelt er tilgjengelige for allmenheten og mediene.

### 17.3.3 Møteoffentlighet

#### 17.3.3.1 Generelt

Det har kommet i underkant av 70 høringssvar til utvalgets vurderinger og forslag om når et folkevalgt organ kan vedta å lukke et møte. I tillegg er det om lag 45 høringssvar som gir generell støtte til utvalgs forslag til ny kommunelov, herunder reglene om møteoffentlighet.

I forbindelse med vedtak om lukking av møter ønsker *Norsk Journalistlag og Norsk Redaktørforening* å innføre en bestemmelse om at representantene for media skal få uttale seg før spørsmålet om å lukke dørene blir behandlet.

*Norsk Redaktørforening* har også noen kommentarer til utvalgets forslag om å videreføre dagens regulering av møteoffentlighet:

- Andre ledd bør justeres slik at det ikke heter «inneholder opplysninger som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt», men derimot «når lovbestemt taushetsplikt gjør det nødvendig». Den siste formuleringen

indikerer at selv om en sak inneholder opplysninger underlagt taushetsplikt, innebærer ikke det at møte må lukkes under behandlingen av *hele* saken. Vi ser stadig eksempler på at det er mulig å organisere behandlingen av saker slik at de delene som omhandler taushetsbelagte opplysninger behandles for seg, bak lukkede dører, mens resten av saken behandles for åpne dører. Det er i det hele tatt et generelt problem at ikke folkevalgte organer i større grad benytter anledningen til delvis lukking av dørene, i stedet for å lukke hele saker. Vi mener den nye formuleringen gjør det enklere å lukke hele saken dersom den «inneholder» taushetsbelagt informasjon, kontra dagens formulering som stiller krav om at det «foreligger lovbestemt taushetsplikt».

- Tredje ledd bokstav b) mener vi klart er uheldig og bør revideres slik at henvisningen til offentleglova blir tatt ut. Det skaper betydelig uklarhet når spørsmål om åpne eller lukkede dører i et møte skal vurderes ut fra regler laget med tanke på innsyn i dokumenter. Primært mener vi at bokstav b) bør omformuleres slik: «Når hensynet til rikets sikkerhet og forsvar, det offentliges forhandlingsposisjon, det offentliges interesser som part i en rettslig tvist eller offentlige kontrollordninger tilsier det». Subsidiært foreslår vi at setningen kuttes, slik at den i sin helhet lyder «Når hensynet til tungtveiende offentlige interesser tilsier det.»
- I tilknytning til tredje ledd mener vi det bør legges inn et krav om en meroffentlighetsvurdering, for eksempel vel en bokstav c) slik: «Selv om det er adgang til å lukke et møte etter bokstav a) eller b) skal organet vurdere om saken helt eller delvis kan behandles for åpne dører, etter en vurdering av de hensyn som taler for lukkede dører og de hensyn som taler for at allmennheten får tilgang til møtet».

*Norsk Journalistlag* mener dagens bestemmelse i kommuneloven § 31 nr. 5 bør oppheves, og uttalte videre at bestemmelser i offentlighetsloven er uten betydning eller passer dårlig ved spørsmål om lukking av møter etter kommuneloven. Det er også uheldig at kommunene skal forholde seg til et ekstra regelsett ved spørsmålet om lukking av møter.

### 17.3.3.2 Særskilt om lukking ved advokaters redegjørelser

Utvalgets forslag om å lukke møtet når hensynet til saken tilsier det, og organet skal motta informasjon fra kommunens advokat, får støtte fra om lag 40 høringsinstanser. Det er bare et fåtall som uttrykkelig går mot forslaget.

*Alta kommune* fremmer ønske om å kunne lukke møtet i særlige tilfeller hvor det er behov for fortrolige møter med kommunens advokat. Tilsvarende formuleringer har *Audnedal kommune*, *Bodø kommune*, *Bømlo kommune*, *Fauske kommune*, *Granvin herad*, *Hammerfest kommune*, *Kvalsund kommune*, *Nordkapp kommune*, *Sokndal kommune*, *Vest-Finnmark regionråd*, *Oslo kommune*, *Lørenskog kommune*, *Sarpsborg kommune*, *Ringerike Høyre*, *Sirdal kommune*, *Tysnes kommune*, *Vestfold fylkeskommune*, *Øyer kommune* og *Åseral kommune*.

*Advokatforeningen* støtter utvalgets forslag og ser behovet for en klar hjemmel for å lukke møter der de folkevalgte mottar råd fra sine advokater. Dette kan gjelde råd knyttet til pågående rettstviser eller generelle juridiske råd knyttet til bestemte saker.

Blant annet *Fylkesmannen i Oppland*, *Lenvik kommune*, *Nordreisa kommune* og *Målselv kommune* framhever at dette er en ønsket utvidelse av dagens § 31 nr. 5, som de to sistnevnte kommunene anser som for streng.

Flere kommuner, blant annet *Alvdal kommune*, *Askim kommune*, *Eidsberg kommune*, *Folldal kommune*, *Hamar kommune*, *Rendalen kommune* og *Sel kommune* slutter seg til forslaget, men ønsker å utvide bestemmelsen slik at møtet kan lukkes når det er andre eksterne rådgivere eller ansatte i kommunen som skal informere i en liknende sak. *Eidsberg kommune* begrunner det slik:

*Eidsberg kommune* støtter i utgangspunktet utvalgets forslag, men er uenig i at bestemmelsen kun skal gjelde kommunens advokat. Vi mener avgrensningen ikke er godt begrunnet. Det er kun de største kommunene som har egen kommuneadvokat. I de fleste andre kommuner hyres det inn advokat i de vanskeligste sakene. *Eidsberg kommune* mener det bør være slik at kommunens jurister og andre fagpersoner skal kunne ha samme mulighet til å gi informasjon til folkevalgte organer for lukkede dører når hensynet til saken tilsier det. Informasjonsbehovet kan være til stede på et tidlig stadium i saken, før det eventuelt blir aktuelt å

hyre inn en advokat. Vi kan ikke se at utvalget gir en god begrunnelse for å peke ut en yrkesgruppe i denne bestemmelsen. Slik vi ser det gir det et ubegrunnet fortrinn for større kommuner som har egen advokat.

*Fylkesmannen i Rogaland* synes å støtte forslaget, men kommenterer også utformingen og mener det bør framgå tydeligere hvilken type informasjon det er tale om uten at det knyttes opp mot en konkret administrativ stilling. Det er ikke krav i kommuneloven om at den enkelte kommune skal ha en egen advokat, og det kan være like aktuelt at det er kommunedirektøren som legger fram den aktuelle informasjonen.

*Høylandet kommune* mener det er behov for en hjemmel for å kunne lukke møter hvor kommunen mottar informasjon fra kommunens advokat, men bare dersom det kommer fram taushetsbelagte opplysninger.

*Justis- og beredskapsdepartementet* går mot forslaget, og mener det er vanskelig å se behovet for denne nye hjemmelen. Videre uttaler departementet:

Dersom hensynet til «saken» medfører behov for lukking, er det vanskelig å se at dette verken skal gjelde tjenesteforhold, opplysninger som er omfattet av lovfestet taushetsplikt, personvern eller tungtveiende offentlige interesser. I tilfeller der organet skal motta informasjon fra en advokat, vil det normalt være snakk om saker som gjelder ett eller flere av disse alternativene, og det vil i stor grad også være hjemmel for å unnta slike opplysninger fra innsyn etter offentleglova dersom de står i et dokument.

*Pressens offentlighetsutvalg* uttaler:

Utvalget har også «hoppet på» et utspill fra flere kommuneadvokater og Advokatforeningen om at advokater ansatt i kommunen må sidestilles med privatpraktiserende advokaters taushetsplikt. Det har ført til at det er foreslått en vid og rund bestemmelse i lovforslaget § 11-5 bokstav c, om at dørene skal kunne lukkes når organet skal motta informasjon fra kommunens advokat. Det må være mer enn tilstrekkelig at loven har hjemmel for å lukke dørene både av hensyn til opplysninger om taushetsbelagte opplysninger, og når det gjelder hensyn til tungtveiende offentlige interesser, slik det hittil har vært mulig å praktisere. Vi kan ikke se at utredningen legger frem dokumentasjon

for nødvendigheten av en bestemmelse som foreslått, og det gjelder også til tilhørende forslag om at slik sak kan sladdes på offentlig sakliste og i offentlig møtebok.

*Norsk Journalistlag* går mot innføring av en ny unntakshjemmel og uttaler blant annet:

Vi ser ikke behov for en unntaksadgang for en særlig yrkesgruppe, og anser at dagens unntaksadgang i tilstrekkelig grad vil skjerme de innholdsmessige advokatrådene som har behov for fortrolighet. Bakgrunnen for fortrolig dialog med advokater vil variere, både ut fra hva slags råd det handler om og hva som er bakgrunnen for rådet. Hensynet bak ønske om fortrolighet må veies mot de generelle hensynene bak offentleglova: demokrati, rettssikkerhet, offentlig kontroll med og tillit til forvaltningen. Etter NJs syn kan det ikke settes opp noe prinsipp om at advokatråd skal vurderes på en annen måte enn andre råd som kan være omfattet av dagens unntaksadgang.

*Norsk Redaktørforening* er også sterke motstandere av forslaget.

#### 17.3.3.3 Særskilt om lukking ved opplæringsmøter

Om lag 20 høringsinstanser støtter eksplisitt utvalgets flertall om ikke å innføre en hjemmel for å lukke møtet når det gis saksforberedende opplæring og organet ikke skal realitetsbehandle en sak. Imidlertid er det omtrent samme antallet høringsinstanser som gir uttrykkelig støtte til mindretallets forslag om å innføre en slik lukningshjemmel.

*Drammen kommune, KS, Malvik kommune, Nannestad kommune, Norsk Journalistlag, Norsk Redaktørforening, Pressens Offentlighetsutvalg, Ringerike Høyre, Sarpsborg kommune, Sel kommune, Stranda kommune, Tysnes kommune, Vikna kommune, Vågå kommune og Øyer kommune* støtter flertallets syn og mener det ikke bør innføres en regel som åpner for at denne typen opplærings- og orienteringsmøter kan holdes for lukkede dører.

Andre motstanderne som *Alta kommune, Nordkapp kommune, Kvalsund kommune, Vest-Finnmark regionråd* og *Hammerfest kommune* viser blant annet til at opplæring av folkevalgte i en innledende fase bør skje i åpne møter, og at det er beskjedent behov for en slik lukningshjemmel. Bestemmelsen vil kunne tolkes ulikt og har dermed rom for misbruk. I tillegg er forslaget ikke i samsvar med samfunnsutviklingen for

øvrige, som går i retning av å praktisere mer åpenhet og offentlighet.

*Sivilombudsmannen* støtter utvalgets flertall og viser til faren for feiltolkning og misbruk av et slikt unntak. I tillegg vil det være svært vanskelig å kontrollere i ettertid om unntaket er overholdt i konkrete saker eller om det har skjedd et brudd på møteoffentlighetsprinsippet.

*Granvin herad* mener lovforslaget i sin helhet bygger på en åpen kommune med informasjonsplikt som bærende prinsipp for demokratiske hensyn. Mindretallets forslag er vagt og innebærer en usikker tolkning og tjener ikke de grunnleggende prinsippene.

*Narvik kommune* støtter også flertallet og uttaler:

Narvik kommune støtter utvalgets flertall i vurderingen ved spørsmål om opplæring av folkevalgte. Vi støtter for det første enkle, entydige regler som i minst mulig grad gir rom for tvil. For det andre ønsker vi ikke særregler for saksforberedende opplæring, da vi mener hensynet til åpenhet og offentlig må veie tyngre. Ta for eksempel opplæring i budsjettarbeid. Hva administrasjonen vektlegger i forberedelsen/opplæringen av bystyret kan også være interessant for offentligheten, herunder på hvilken måte man presenterer en sak.

Derimot støtter vi ikke utvalget når de drøfter å sikre at slike regler følges ved å innføre et krav om lydopptak som kan benyttes overfor Sivilombudsmannen eller ved lovlighetskontroll. Vi er sterkt uenige i at virkemidler som overvåkning skal benyttes for å sikre håndheving av regler. Her må man heller basere seg på å lage regler som er enkle å følge og legge en grunnleggende tillit til forvaltningen til grunn.

Blant tilhengerne viser *Eidsberg kommune* til at det ikke er stor fare for at det vil bli foretatt realitetsbehandling. Det vil være en stor grad av selvjustis med mange møtedeltagere. Tilsvarende uttalelse har blant annet *Askim kommune*.

*Hattfjelldal kommune* støtter mindretallets forslag og framhever at det er et behov for lukking i slike saker. Kommunen uttaler:

Kommunen støtter forslaget om å lukke politiske møter når det skal gis innledende opplæring i sak. Opplæring i kompliserte saker i lukket møte gir folkevalgte mulighet til å stille spørsmål og innhente informasjon, uten å måtte tilkjennegi et politisk standpunkt.

*Randaberg kommune* uttaler:

Når det gjelder møteoffentlighet støtter Randaberg kommune mindretallet som mener det skal innføres en adgang til å lukke møter i folkevalgte organer i opplæringsøyemed, når folkevalgte har behov for orientering/opplæring i forkant av behandling av politiske saker. Vi er enige i begrunnelsen om at det er viktig å tilrettelegge for læring og gode beslutningsprosesser og gi folkevalgte bedre mulighet til å sette seg inn i et saksområde før man drøfter realiteter og beslutter.

*Øvre Eiker kommune* framhever at det kan være gode grunner for at departementet i det videre arbeidet med lovforslaget utreder nærmere mindretallets forslag om at møter kan lukkes som en mulighet i opplæringsøyemed. Det antas at det kan være spesielt aktuelt i starten av en ny kommunestyreperiode.

I tillegg gir *Modum kommune*, *Alta kommune*, *Akershus fylkeskommune*, *Askim kommune*, *Asker kommune*, *Bærum kommune*, *Bømlo kommune*, *Eidsberg kommune*, *Fyresdal kommune*, *Krødsherad kommune*, *Randaberg kommune*, *Rømskog kommune*, *Skedsmo kommune*, *Sogndal kommune*, *Stord kommune*, *Trondheim kommune*, *Ullensvang herad* og *Øvre Eiker kommune* støtte til mindretallets forslag.

#### 17.3.4 Fjernmøter

Utvalgets forslag om å utvide adgangen til å kunne ha fjernmøter fikk stor oppslutning blant høringsinstansene. Det var om lag 40 høringsinstanser som eksplisitt stiller seg positive til forslaget. Blant annet *Bodø kommune*, *Lørenskog kommune* og *Tvedestrand kommune* viser til at forslaget er i tråd med samfunnsutviklingen og de teknologiske mulighetene som foreligger i dag.

Det har kommet noen få kritiske merknader til forslaget om fjernmøter. *KS* og *Stranda kommune* advarer mot bruken av fjernmøter og framhever at hovedregelen fortsatt må være fysiske møter. De går likevel ikke mot utvalgets forslag. *Fyresdal kommune* mener det er viktig å holde på møter med personlige oppmøte, men at fjernmøter kan være aktuelle i særskilte tilfeller.

*Vestfold fylkeskommune* mener det må være kvalifisert flertall for at kommunestyret kan vedta at folkevalgte organer skal kunne avholde fjernmøter. Det bør ikke avgjøres med simpelt flertall. I tillegg bør fjernmøter være tilgjengelige for offentligheten via lyd- og billedopptak. *Sørum*



*kommune* viser også til at når møtene er åpne, må publikum også ha tilgang til å kunne se og høre det som overføres gjennom bilde og lyd.

*Oslo kommune* og *Sørums kommuner* framhever i sine høringsvar at lukkede møter ikke bør kunne avholdes som fjernmøter.

### 17.3.5 Innkalling og sakslisten

*Pressens Offentlighetsutvalg* har generelle kommentarer til innkallingen og særlig kunngjøringsplikten:

I § 11-3 første avsnitt foreslår utvalget at innkalling skal sendes organets medlemmer med rimelig varsel, men samtidig er det ikke sagt noe om tidspunktet for kunngjøring av møte, som reguleres i neste avsnitt. På dette området opplever medier i mange kommuner at møter holdes uten at det har vært tilstrekkelig kunngjort. I dag er det antagelig ingen kommuner som ikke har egne hjemmesider, og det må for eksempel kunne lovfestes at innkalling/kunngjøring skjer samtidig og at det fastsettes som normalregel at det skal skje med 4–5 dagers varsel, samt at kunngjøring minimum skal finnes på hjemmesiden. Med dagens teknologi bør det også være mulig for kommunene å tilby medier og andre interesserte å få en varslingsordning per epost eller sms, om møtekunngjøringer.

*Norsk Journalistlag* støtter endringsforslaget som presiserer at alle møter skal kunngjøres, og at dette også gjelder uavhengig av om møtet skal holdes for åpne eller lukkede dører. Videre bør det være et krav at kunngjøringen av møter må skje med 4–5 dagers varsel, og at det må være muligheter for å innføre en varslingstjeneste per e-post eller SMS.

*Fylkesmannen i Rogaland* og *Sivilombudsmannen* støtter også at loven tydelig presiserer at kunngjøringsplikten også gjelder for møter som antas vil bli lukket etter § 11-5.

### 17.3.6 Sladding av sakslisten

Det er litt over ti høringsinstanser som eksplisitt støtter forslaget om at informasjon om saker som angår en arbeidstakers tjenstlige forhold ikke skal påføres den offentlige sakslisten. Blant disse er *Askim kommune*, *Rana kommune*, *Sarpsborg kommune*, *Eidsberg kommune*, *Fylkesmannen i Rogaland* og *Halden kommune*.

*Beiarn kommune*, *Fauske kommune*, *Gildeskål kommune* og *Bodø kommune* mener i likelydende uttalelser at hensynet til den enkelte arbeidstakers personvern, og adgangen til å løse saker før de eskaleres, bør veie tyngre enn offentlighetens ønske om innsyn i alle saker som behandles i folkevalgte organer.

*Øyer kommune* støtter forslaget om å kunne sladde sakslister, og foreslår det også burde være mulig å sladde sakslister ut fra personsensitive forhold utover forslaget som omhandler medarbeidersamtaler med rådmannen.

*Fylkesmannen i Rogaland* støtter klargjøringen av situasjonene der det skal utarbeides to ulike versjoner av sakslisten for henholdsvis intern og offentlig bruk.

*Norsk Journalistlag* går mot forslaget:

NJ går imot forslaget om at saker som angår en arbeidstakers tjenstlige forhold, verken skal fremgå av sakslisten (utkast § 11-4 annet ledd) eller møteboken (utkast § 11-5 annet ledd). Slik praksis er med på å undergrave offentlighetsprinsippet og tilliten til politikerne. Forslaget innebærer at kommunen kan lage seg egne lukkede virkeligheter, der journalister med sitt samfunnsoppdrag ikke engang vet hva man skal sjekke rundt. Dette er en farlig utvikling for samfunnet.

*Norsk Redaktørforening* er også mot forslaget og uttaler blant annet:

NR protesterer mot forslaget om at det skal åpnes for å unnta saker om enkeltpersoners tjenstlige forhold fra saksliste og møtebok. Forslaget vil innebære at det ikke er mulig å få informasjon om at det faktisk foreligger en slik sak, noe som er svært uheldig med hensyn til muligheten for å undersøke denne typen saker langs andre linjer enn møtene i folkevalgte organer.

Forslaget er da heller ikke godt begrunnet i utredningen. Utvalget synes å forutsette at en oppføring på sakslisten skal fortelle hvilken arbeidstaker saken gjelder. Det er imidlertid ikke gitt. Så lenge saken kan anonymiseres, vil det etter vårt syn være mer enn tilstrekkelig til å følge opp det hensynet som ligger bak regelen om at møtene i slike saker kan lukkes. Innføring av en regel som det her er snakk om vil i realiteten gjøre personalsaker i folkevalgte organer mer hemmelighetsstemplede enn barnevernssaker hos Fylkesmannen. Allmennheten vil rett og slett ikke få vite at sakene eksis-

terer. Det gir ikke mening, og bryter klart med alle prinsipper for ettersyn og kontroll av offentlig myndighetsutøvelse.

*Pressens Offentlighetsutvalg* mener utvalget ikke leverer overbevisende argumentasjon for hvorfor det er nødvendig å innføre fullstendig hemmelighold av at saker om en arbeidstakers tjenstlige forhold skal behandles. Innføringen av slike regler vil også føre til uklarheter og ryktespredning og bidra til å svekke tilliten til kommunen, administrasjonen og til politikerne.

*Tysnes kommune* ser ikke behovet for å kunne sladde sakslistene. Det er mulig å formulere sakstittelen på en nøytral måte slik at man ikke offentliggjør opplysninger som skal eller kan unntas offentlighet.

Når det gjelder utvalgets forslag om å sladde sakslisten om saker som skal behandles i lukkede møter fordi hensynet til saken tilsier det og organet skal motta informasjon fra kommunens advokat (forslagets § 11-5 tredje bokstav c), er det om lag 15 høringsinstanser som eksplisitt støtter forslaget til § 11-3 tredje ledd tredje punktum. Blant annet gir *Bodø kommune*, *Bømlo kommune*, *Eidsberg kommune*, *Fauske kommune*, *Fylkesmannen i Rogaland*, *Gildeskål kommune*, *Halden kommune*, *Kvalsund kommune*, *Oslo kommune*, *Rana kommune*, *Sarpsborg kommune*, *Sokndal kommune*, *Tysnes kommune* og *Øyer kommune* støtte til forslaget.

*Lørenskog kommune* støtter også forslaget, og samlet sett vil adgangen til å lukke møtet og sladde sakslisten føre til at folkevalgte organer kan gjennomføre slike møter uten å svekke kommunens rettsstilling i eksempelvis en rettslig tvist.

Det er fire høringsinstanser som uttrykkelig går mot forslaget, og det er *Nannestad kommune*, *Norsk Journalistlag*, *Norsk Redaktørforening* og *Presseforbundets Offentlighetsutvalg*.

### 17.3.7 Møtebok

Det er i hovedsak presseorganisasjonene som kommenterer forslaget om møtebok. Som vist til ovenfor, knytter uttalelsene seg særlig til utvalgets forslag om at visse saker skal holdes utenfor møteboken, eller innføres i en sladdet versjon.

*Pressens Offentlighetsutvalg* uttaler:

POU slutter seg til utvalgets forslag om at ny kommunelov skal fastsette visse minimumskrav til innholdet i møteboken. Vi vil samtidig foreslå at møteboken skal foreligge i ferdigskrevet stand senest 24 timer etter at møte et

avsluttet. Dessverre er det mange folkevalgte organer som nekter innsyn i møtebok før den er «godkjent», og når det i mange tilfeller skal skje i neste møte, kan det i en del tilfeller oppstå problemer med å formidle informasjon fra møter. Problemet med at noen hevder at møteboken må godkjennes først, kan løses slik det gjøres i en del andre land, om at det tas forbehold om endelig godkjenning eller forbehold for redaksjonelle endringer. Dette bør i det minste fremgå av spesialmerknaden til bestemmelsen.

*Norsk Journalistlag* støtter også forslaget om at loven skal inneholde noen krav til innholdet i møteboken.

*Fylkesmannen i Rogaland* mener bestemmelsen, som oppstiller minimumskrav til hva møteboken skal inneholde, vil kunne bidra til bedre kvalitet og mer konsistent føring av møteboken. Det vil også gjøre det lettere å etterprøve kommunens avgjørelse.

### 17.3.8 Hastesaker

Det er få hørings svar til utvalgets forslag § 11-8 om hastesaker. *Bodø kommune* er ikke tilhengere av å utvide adgangen til hastesaker, mens *Fauske kommune* og *Gildeskål kommune* er positive til de foreslåtte reglene for hastesaker. *Fylkesmannen i Rogaland* foreslår at kommunestyrets adgang til å gi ordføreren hastekompetanse i saker som ikke er av prinsipiell betydning etter § 6-1, også bør fremgå av § 11-8. Fylkesmannen har også foreslått at kommunedirektøren skal kunne gis tilsvarende hastekompetanse, og det kan eventuelt også tas inn i § 11-8. *Norsk Journalistlag* mener det uttrykkelig bør fremgå av lovteksten at saksbehandlingsreglene også skal overholdes ved hastesaker.

### 17.3.9 Lyd- og billedopptak

Det er meget få hørings svar til dette punkt. *Datatilsynet* er litt skeptiske til forslaget og uttaler:

I forslaget § 11-6 kan møtelederen i folkevalgte organ gi tillatelse til å gjøre opptak av eller overføre lyd eller bilde fra åpne møter så frem det ikke virker forstyrrende på gjennomføringen av møter.

Datatilsynet er ikke enig at hensynet til forstyrrelser alene skal være avgjørende for hvorvidt det kan gjøres opptak eller overføre lyd og bilde fra et åpent møte. Andre hensyn bør også

tas med i betraktning, f.eks. sakens innhold og innbyggernes behov for anonymitet ved oppmøte. Sistnevnte kan lett ordnes ved at kamera ikke rettes mot tilhørerne.

### 17.3.10 Reglementer og arkiv

*Riksarkivet*, som eneste hørings svar til dette punktet, uttaler:

Vi registrerer at utvalget foreslår å videreføre kommunelovens bestemmelse om arkiv som gir departementet adgang til å gi forskrift om kommunens arkiver. Til orientering omfatter arkivloven og arkivforskriften også kommunale arkiv. Kongen gir forskrifter om offentlige arkiv med hjemmel i arkivloven. Etter vår vurdering er det uhensiktsmessig med en bestemmelse i kommuneloven som legger en tilsvarende myndighet (direkte) til departementet.

## 17.4 Departementets vurderinger

### 17.4.1 Virkeområde

Departementet er enig med utvalget i at bestemmelsenes virkeområde bør gjelde *alle* folkevalgte organer slik de er opplistet i § 5-1 andre ledd. Regler om virkeområdet har en sammenheng med forslaget om folkevalgte organer og møteprinsippet. Sammen fører disse reglene til at de folkevalgte alltid skal behandle sine saker i organer opprettet etter kommuneloven eller særlover, og at alle disse organene vil være omfattet av saksbehandlingsreglene, blant annet kunngjøringsplikten og møteoffentlighetsreglene.

I motsetning til i dag vil det vil det ikke lenger være adgang til å opprette organer hvor man vedtar at enkelte av saksbehandlingsreglene ikke skal gjelde. Departementet ser ikke behov for en slik unntaksregel, og det er heller ikke klart hvilke eventuelle bestemmelser det kan være aktuelt å fravike.

Departementet ser at det kan være behov for sammenkomster hvor for eksempel alle gruppelederne og eventuelle nestledere deltar for å drøfte politiske spørsmål før saken kommer opp i kommunestyret, eller har andre former for sammenkomster hvor de folkevalgte drøfter saker. Der som kommunen ønsker å åpne for slike sammenkomster, må denne formen for sammenkomster opprettes som et særskilt organ på lovlig måte med den følge at alle saksbehandlingsreglene gjelder. Hensynet til at allmennheten får vite om møtet og hva som diskuteres, er viktig. Videre bør

det være sakene og dens innhold som avgjør om det skal være åpne møter eller ikke, og ikke hvilket organ som møtes.

Når det nå foreslås en liste i § 5-1 over hva som er folkevalgte organer i kommuneloven, vil det ikke være tvil om når saksbehandlingsreglene gjelder for ulike former for sammenkomster.

Enkelte høringsinstanser ønsker å utvide virkeområdet til å gjelde for blant annet interkommunale selskap etter IKS-loven. En slik utvidelse av virkeområdet vil kreve endringer i IKS-loven. Departementet vil vurdere innspillene, og eventuelt endre IKS-loven.

### 17.4.2 Møteprinsippet

Flere høringsinstanser har i forbindelse med møteprinsippet foreslått at loven bør inneholde en definisjon av hva som skal være et møte i et folkevalgt organ i kommunelovens forstand. Departementet ser at en lovfestet definisjon kan ha visse fordeler, men at de endringene som foreslås når det gjelder saksbehandlingsreglenes virkeområde gjør at behovet for lovfesting av hva som er et møte etter kommuneloven ikke anses nødvendig. Videre vil definisjonen slik den framgår av Prop. 152 L (2009–2010) side 44, som er sitert ovenfor i punkt 17.1.4, fremdeles være departementets syn på gjeldende rett, og den vil være retningsgivende for hvordan de folkevalgte skal behandle saker. Departementet kan ikke utelukke at noen også i framtiden arrangerer sammenkomster hvor en gruppe folkevalgte møtes for drøfte ulike saker uten at man i forkant har fulgt saksbehandlingsreglene. I de tilfellene må det fremdeles vurderes om det faktisk er et møte i et folkevalgt organ, herunder hvilket organ som eventuelt avholder møtet.

Møteprinsippet og hva som er et møte i lovens forstand, må som nevnt sees i sammenheng med den endrete reguleringen av folkevalgte organer som sådan i § 5-1. Her foreslår departementet en liste over folkevalgte organer, og som følge av det mener departementet det ikke lenger vil være like aktuelt med ulike typer ad-hoc møter i *nye organer* hvor for eksempel alle gruppelederne eller formannskapet pluss noen andre folkevalgte møtes for drøfte konkrete saker. Denne typen uformelle sammenkomster med et stort antall folkevalgte som ikke er valgt som et eget folkevalgt organ i tråd med forslaget til § 5-1, vil per definisjon være ulovlige. Slike sammenkomster vil derfor også være i strid med møteprinsippet helt uavhengig om de er kunngjort eller lukket uten hjemmel i kommuneloven.

All saksbehandling, det vil si behandling og drøfting av saker organet har som oppgave å behandle, skal skje i lovbestemte typer organer og i formelle møter. Dersom en gruppe folkevalgte møtes utenfor disse rammene, for eksempel ved at formannskapetets medlemmer og noen flere folkevalgte uten kunngjøring eller offentlig saksliste møtes for å drøfte en konkret sak, mener departementet at dette må anses som brudd på møteprinsippet. Dersom alle gruppelederne ønsker å møtes for å drøfte en sak, må det skje i et opprettet folkevalgt organ, jf. § 5-1 for å være i tråd med møteprinsippet, og saksbehandlingsreglene må da følges. Det er ingenting i veien for å opprette slike organer, men de må følge reglene både for oppnevning og saksbehandling. Som nevnt foreslår ikke departementet å videreføre dagens bestemmelse om at det kan opprettes organer hvor det gis unntak fra saksbehandlingsregler som følger av kommuneloven.

#### 17.4.3 Møteavvikling, spørsmål, vedtaksførhet og avstemninger

Når det gjelder utvalgets forslag om møter i § 11-2, innkalling og saksliste i § 11-3 og vedtaksførhet og avstemninger i § 11-9, er dette i all hovedsak videreføring av gjeldende rett. Departementet støtter utvalgets vurderinger og vil videreføre forslagene, men har i tillegg noen kommentarer og forslag til endringer. Når det gjelder forslaget om å sladde sakslisten, er det omtalt i punkt 17.4.6.

Utvalget foreslår å videreføre bestemmelsen om at ethvert medlem kan stille spørsmål til lederen av et folkevalgt organ, også om saker som ikke står på sakslisten, se § 11-2 fjerde ledd. Departementet vil videreføre forslaget, men vil komme med en presisering om behandlingen av spørsmål i folkevalgte organer.

Departementet er kjent med at en rekke kommuner har vedtatt ordninger med at medlemmer kan fremme *interpellasjoner*. Interpellasjoner, slik man kjenner det fra Stortinget, er forhåndsinnmeldte og grunngitte spørsmål fra et medlem som skal besvares i møtet, og hvor det er en påfølgende debatt. I en slik interpellasjon skal det ikke være forslag om å vedta noe, men man etter spør en redegjørelse om en sak. Behandlingen av en interpellasjon skal i utgangspunktet ikke føre til at det treffes et vedtak, uttalelse eller annen avgjørelse som krever en avstemning. Forslag som fremmes sammen med interpellasjonen i forkant av møtet, eller i forbindelse med organets behandling av interpellasjonen, skal etter departementets syn anses som en *sak* etter § 11-3, og ikke

som et *spørsmål* etter § 11-2 fjerde ledd. Det innebærer at framsatte interpellasjoner, som inneholder konkrete forslag organet skal ta stilling til, må behandles etter reglene om å få en sak på sakslisten. Dersom forslaget fremmes i forbindelse med organets behandling av interpellasjonen, vil det være å anse som «ny sak» etter § 11-3 femte ledd, og det skal behandles deretter. Interpellasjoner med forslag til vedtak fremmet i forkant av møtet, skal behandles etter § 11-3 første ledd eller § 11-2 andre ledd bokstav c) dersom 1/3 av medlemmene krever saken behandlet.

En interpellasjon, som bare inneholder spørsmål og ønske om et svar, og som sendes til møtelederen på forhånd, vil være omfattet av § 11-2 fjerde ledd, og skal behandles som spørsmål. Spørsmål etter denne bestemmelsen kan stilles både på forhånd, og under selve møtet. Interpellasjonen skal derfor påføres sakslisten, og kan bare nektes behandlet etter reglene i § 11-3 fjerde ledd. Det vil ikke være opp til organets leder å avgjøre om saken skal på sakslisten eller ikke. Det er derfor viktig at både den som fremmer saken og organets leder er klare og tydelige på hva som er en interpellasjon og hva som er et ønske om å få sak (som krever votering) på sakslisten.

Når det gjelder forslaget i § 11-3 om saksliste, mener departementet at det er behov for å presisere utvalgets forslag. I bestemmelsen om sakslister foreslår departementet å synliggjøre at regelen i § 11-2 annet ledd bokstav c) om at minst 1/3 av organets medlemmer kan kreve å avholde et møte, også gir en rett til å få en sak på sakslisten til neste møte. Når det samme mindretallet har en rett til å kreve at organet skal avholde et møte, er det nettopp for å diskutere en konkret sak. Dette følger av lang praksis, og departementet mener det også bør framgå direkte av ordlyden i loven.

Utvalget har som nevnt i all hovedsak foreslått å videreføre innholdet i dagens bestemmelser om vedtaksførhet og avstemninger i §§ 33 og 35. Forslaget har fått liten omtale i høringssvarene, og departementet mener de språklige endringene er gode. Med ett unntak fremmes utvalgets forslag. I utvalgets forslag til § 11-9 andre ledd vises det blant annet til valgloven § 9-2 andre ledd. Denne henvisningen foreslår departementet fjernet da bestemmelsen i valgloven ikke lenger inneholder noen særregler om avstemninger. Bestemmelsene om avstemninger ved valg til folkevalgte organer som i dag er i § 35 nr. 3-5, er nærmere omtalt i kapittel 14 om valg til folkevalgte organer, og vil være regulert av § 7-4. Dagens § 38 om flertallsvalg vil følge av § 7-8.

#### 17.4.4 Møteoffentlighet

Som utvalget viser til, ble bestemmelsene om møteoffentlighet endret i 2011. I likhet med utvalget og de aller fleste høringsinstansene mener departementet at dagens bestemmelser i all hovedsak fungerer godt, og at det ikke er behov for særlige endringer. Regelverket foreslås derfor i stor grad videreført.

Utvalget har foreslått en ny lukningshjemmel. Selv om utvalget anser det som en presisering av gjeldende rett, mener departementet at utvalgets forslag om å lukke møtet hvis hensynet til saken tilsier det, og organet skal motta informasjon fra kommunens advokat, i realiteten framstår som en utvidet lukningshjemmel som kan gi hjemmel for flere lukkede møter enn i dag. Dette er også oppfatningen hos flere av høringsinstansene.

Departementet er enig med *Justis- og beredskapsdepartementet* at det er vanskelig å tenke seg en sak som vil kunne være omfattet av den foreslåtte lukningshjemmelen, men som ikke vil være dekket av de andre lukningsgrunnlagene i loven. Hvis det for eksempel er en sak hvor kommunens advokat skal orientere om en personalsak, vil det allerede være hjemmel for å lukke møtet. Hvis det er for å orientere om en mulig rettssak etter en anbudskonkurranse, kan kommunen i noen tilfeller vedta lukking etter § 11-5 tredje ledd bokstav b, jf. offentlighetsloven § 18. Dersom kommunen er i forhandlinger med en part og lukking er nødvendig for ikke å skade kommunens interesser, kan offentlighetsloven § 23 første ledd være tilstrekkelig hjemmel. Ut fra dette mener departementet at de tilfellene utvalget søker å dekke med den nye lukningshjemmelen allerede er godt nok fanget opp av de øvrige hjemlene.

Departementet er enig med utvalgets flertall om at det ikke bør innføres en hjemmel til å lukke møtet når det gis saksforberedende opplæring. Som flertallet og enkelte høringsinstanser viser til, vil det være vanskelig å skille mellom ren opplæring og saksbehandling. Det er en reell mulighet for at det vil bli foretatt vurderinger og drøftelser i slike møter. Et ytterligere moment er at saksforberedende opplæring om en sak organet senere skal behandle i et åpent møte, vil være av interesse for allmennheten, som senere kan overvære organets realitetsbehandling. Dersom organets medlemmer møtes for å få generell opplæring om et tema uten at det er knyttet til en konkret sak, for eksempel at det nyvalgte kommunestyret får opplæring om budsjettprosess, økonomiforståelse, arbeidsrett eller plan- og bygningsrett, vil det som i dag ikke anses som et

møte i et folkevalgte organ. Saksbehandlingsreglene vil derfor ikke gjelde, men det er selvsagt ikke til hinder for at møtet kunngjøres og er åpent for allmennheten.

#### 17.4.5 Generelt om møteboken

Departementet vil videreføre utvalgets forslag om at loven selv bør inneholde visse krav til innholdet i møteboken og også hvilke opplysninger som alltid skal framgå av boken. Det er særlig viktig at avstemningsresultatet kommer fram. Både utfallet av avstemningen og hvilke partier som stemte på hvilke forslag til vedtak skal framgå av møteboken. Dette er viktig for ettertiden og innbyggernes mulighet for å holde de folkevalgte ansvarlige for sine voteringer at møteboken viser hva de ulike partiene har stemt.

Når det gjelder forslaget § 11-4 tredje ledd, mener departementet at det også bør føres inn i møteboken dersom et medlem anses habilt, eller at møtet holdes for åpne dører, men kun dersom det har vært debatt og avstemning om spørsmålet. Ved å protokollere slike avgjørelser synliggjøres det at det har vært en debatt, og at organet har tatt konkret stilling til spørsmålet.

Møteboken skal inneholde en konkret henvisning til korrekt hjemmel for inhabilitet og lukking. Henvisningen skal være så spesifikk at man angir hvilket ledd og eventuelt bokstav i den aktuelle paragrafen som hjemler inhabiliteten eller lukkingen, for eksempel forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav d eller kommuneloven § 11-5 andre ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Dersom lukningshjemmelen er § 11-5 tredje ledd bokstav b, må det også spesifikt vises til den aktuelle bestemmelsen i offentlighetsloven.

Avstemninger og resultatet i slike saker er også omfattet av § 11-4 første ledd bokstav e, og avstemningsresultatet skal føres inn i møteboken.

Departementet mener det skal framgå av møteboken dersom et medlem blir fritatt for behandlingen av en sak etter § 11-11 om fritak av personlige grunner. Hensynet til blant annet notoritet og tillit til beslutningen taler for dette.

Møteboken bør i likhet med sakslisten og andre møtedokumenter, være tilgjengelig for allmennheten. Regelverket bør i prinsippet være likt for innholdet i dokumenter som opprettes i forkant av møtet, som for eksempel sakslisten med saksframlegg og dokumenter som opprettes etter at møtet har vært avholdt. På samme måte som at det er en demokratisk verdi å vite hva de folkevalgte skal diskutere, vil det være en verdi å vite hva de har drøftet og vedtatt. Departementet vil

derfor foreslå at prinsippet om at møteboken skal være tilgjengelig for allmennheten lovfestes. Bestemmelsen vil være tilsvarende som for sakslisten, og det vil da også framgå at det kan være deler av møteboken som ikke vil være offentlig.

Departementet vil ikke foreslå bestemte lovkrav om hvordan møteboken skal godkjennes, og det vil derfor fremdeles være opp til kommunene selv å avgjøre framgangsmåten for godkjenning. Dersom møteboken gjøres tilgjengelig for allmennheten før godkjenning, for eksempel fordi den formelt ikke godkjennes før i neste møte, kan det tas forbehold om endelig godkjenning i den versjonen som blir offentlig. På den måten kommer informasjonen raskt ut til innbyggerne, og man gir et signal om at det kan komme korreksjoner og endringer ved endelig godkjennelse.

#### 17.4.6 Nærmere om innholdet i sakslisten og møteboken

Utvalget har foreslått likelydende bestemmelser som regulerer innholdet i sakslisten og møteboken. Forslaget er at disse dokumentene ikke skal omtale saker som angår en arbeidstakers tjenstlige forhold. Utvalget foreslår også at saker som kan behandles i lukkede dører etter forslaget § 11-5 tredje ledd bokstav c fordi hensynet til saken tilsier det og organet skal motta informasjon fra kommunens advokat, kan sladdes i den offentlige sakslisten og møteboken. Departementet har kommet til at det ikke bør innføres slike bestemmelser.

Departementet legger til grunn til at det er mulig å utarbeide sakslisten og møteboken på en slik måte at den ikke røper taushetsbelagte opplysninger eller andre opplysninger unntatt offentlighet. Som det framgår av § 11-3 tredje ledd første punktum, skal bare sakslisten og andre dokumenter «som ikke er unntatt fra offentlighet» være tilgjengelige for allmennheten. Departementet mener dette gir kommunene tilstrekkelig adgang til å ivareta hensynene bak utvalgets forslag om å sladde enkelte typer opplysninger i sakslisten og møteboken.

Selv om det gjelder saker hvor dørene trolig vil lukkes og dokumentene vil være unntatt offentlighet, er det en verdi i seg selv at offentligheten får kjennskap til hvilke saker som skal behandles. Departementet ser ikke at det foreligger tilstrekkelig godt grunnlag for å unnta visse typer saker helt og holdent fra sakslisten.

Det framgår ikke eksplisitt av verken dagens bestemmelser eller utvalgets forslag, men det er klart at den offentlige versjonen av sakslisten og

møteboken ikke vil gi et fullstendig bilde av alle sakene et folkevalgt organ skal behandle eller har behandlet. Den offentlige versjonen av disse dokumentene skal selvsagt ikke røpe taushetsbelagte opplysninger, og det må også være en generell adgang til å unnta visse deler av møteboken med hjemmel i offentlighetsloven. Dette følger av forarbeidene til dagens bestemmelse, se NOU 1990: 13 side 169, og vil også gjelde framover. Det betyr at dersom det treffes et vedtak med en ordlyd som vil røpe taushetsbelagte opplysninger eller inneholde opplysninger det er grunnlag for å unnta etter for eksempel offentlighetsloven § 23 første ledd eller utsatt innsyn etter § 5, vil det være hjemmel til å unnta denne delen av møteboken eller sakslisten som gjøres tilgjengelig for allmennheten.

Dette henger sammen med at møteboken også skal være en protokoll for intern bruk i kommunen og grunnlaget for oppfølging fra administrasjonen. I den sammenhengen er det viktig at protokollen er så fullstendig og detaljert som nødvendig uten at opplysninger blir offentlige når det foreligger hjemmel for unntak. Tilsvarende gjelder for sakslisten og innkallingen som sendes til organets medlemmer. Sakslisten skal være for at organets medlemmer skal vite hvilke saker de skal drøfte, og den må utformes slik at taushetsplikten ivaretas eller at opplysninger unntatt offentlighet ikke framgår. Dette kan innebære sladding eller omskriving av teksten.

#### 17.4.7 Lyd- og billedopptak

Utvalgets forslag er en videreføring av gjeldende rett, men med enkelte språklige endringer. Departementet mener forslaget ordlyd er en forbedring. Siden det nå vil stå at møtelederen *skal* gi tillatelse, er meningen å synliggjøre at det ikke er opp til møtelederens skjønn å tillate opptak eller overføring dersom det er noen som ber om det. Som i dag vil det avgjørende være hvorvidt opptakene er forstyrrende på gjennomføringen av møtet, og ikke hva den enkelte synes er ubehagelig.

Bestemmelsen er ikke til hinder for møtelederen, organet eller at kommunen i et reglement vedtar at lyd og bilde fra alle åpne møter i kommunestyret og andre folkevalgte organer skal sendes på kommunens hjemmeside eller ligge som opptak. Bestemmelsen i § 11-6 vil derfor kun gjelde hvor andre ber om lyd- og billedopptak, og det er kun i de tilfellene at møtelederen skal måtte gi tillatelse.

Departementet kan ikke se at *Datatilsynets* uttalelser gir grunn til å endre på reglene om lyd- og billedopptak. Hensynet til at noen ønsker å være anonyme ved oppmøte til et åpent møte i et folkevalgte organ, kan ikke være avgjørende og veie tyngre enn den demokratiske verdien som ligger i at allmennheten skal kunne følge forhandlingene i folkevalgte organer uten fysisk å være til stede eller i ettertid å kunne se et opptak. Kommunene selv har et ansvar for å skjerme den enkelte fra unødvendig filming, og departementet antar at det i liten grad vil være filming av publikum i slike møter.

#### 17.4.8 Fjernmøter

I likhet med utvalget og en rekke høringsinstanser, mener departementet det er gode grunner for at folkevalgte organer i større grad enn i dag vil ha fjernmøter. Dagens teknologi gir gode og sikre løsninger for å gjennomføre møter hvor alle kan se og høre hverandre. Å åpne for fjernmøter innebærer også at enkelte folkevalgte som har lang reisevei, eller av ulike årsaker ikke har anledning til reise til møtelokalet, likevel kan delta på møtet. Forslaget vil derfor kunne bidra til å redusere forfallet blant de faste medlemmene.

Departementet har vurdert om det er for strengt å skjerpe reglene slik at ingen lukkede møter skal kunne behandles som fjernmøter, slik utvalget foreslår. Hensynene bak forslaget om å hindre spredning av opplysninger, som utvalget synes å ha lagt vekt på, gjør seg mest gjeldende når opplysninger er taushetsbelagte eller gjelder en arbeidstakers tjenstlige forhold. Derfor skal slike møter, hvor det er plikt til å lukke møtet, ikke kunne avholdes som fjernmøter. Kommunene og de folkevalgte har en plikt til å hindre spredning av denne typen opplysninger, og dette taler for strenge regler i saker med slike opplysninger.

Skadepotensialet må imidlertid anses lavere for dokumenter knyttet til det offentliges forhandlingsposisjon eller om andre ikke-taushetsbelagte opplysninger mot formodning skulle komme ut, enn om uvedkommende får tilgang til taushetsbelagte opplysninger om en persons helsetilstand. Dette er også typer opplysninger hvor det ikke er plikt til å lukke møtet. Departementet mener at faren for at uvedkommende får tilgang til slike opplysninger fordi de behandles i et lukket fjernmøte, sammenholdt med konsekvensene dersom de kommer til offentligheten, ikke veier opp for ulempene det kan medføre at man ikke kan ha fjernmøter om slike saker. Dette taler for at saker som lukkes etter § 11-5 tredje ledd bokstav b, på

grunn av tungtveiende offentlige interesser og hjemmel i offentlighetsloven, bør kunne holdes som fjernmøter.

Departementet legger til grunn at de folkevalgte ikke vil drøfte slike saker på en måte som gjør at andre mennesker kan overvære samtalen. Når de folkevalgte får tilgang til slike opplysninger i dokumenter i en sak, bør de også kunne være trygge på at uvedkommende ikke får tilgang til opplysningene når en sak for eksempel drøftes på videolink i et lukket rom. Dersom det skal være aktuelt med fjernmøter i lukkede møter, må kommunene også sørge for at det er mulig å kontrollere hvem som har tilgang til forhandlingene, for eksempel ved at det er sikre påloggingsmuligheter. Fjernmøter i lukkede møter etter § 11-5 tredje ledd bokstav b bør unngås, men departementet vil ikke lovfeste et forbud mot denne typen saksbehandling så lenge kommunene sørger for tiltak som sikrer at ikke uvedkommende har tilgang til forhandlingene.

I tråd med utvalgets generelle forslag og høringsinstansene støtte til økt mulighet for fjernmøte, mener departementet at også styremøtene i kommunale og fylkeskommunale foretak bør kunne gjennomføres som fjernmøter. Departementet vil derfor føye til § 11-7 til listen i § 11-1 andre ledd. Dette innebærer at kommunestyret kan vedta at styret i det kommunale foretaket kan avholde fjernmøter.

På samme måte som for møter i andre folkevalgte organer, gjelder alle de andre saksbehandlingsreglene i kapittel 11 for fjernmøter, herunder møteoffentlighet og kunngjøringsplikt.

#### 17.4.9 Hastesaker

Departementet mener utvalgets vurderinger og forslag til videreføring av adgangen til å gi andre organer myndighet til å treffe vedtak i hastesaker er gode. Videre gir lovforslaget gode vurderingskriterier og prosessuelle regler for når en sak kan behandles skriftlig eller ved hastefjernmøte.

Utvidet myndighet i hastesaker skal også kunne benyttes der hvor lovgivningen gir kompetansen til for eksempel kommunestyre eller fylkestinget selv. Det er særlig i denne typen saker at det vil være behov for at for eksempel formannskapet gis hastefullmakt til å kunne avgjøre visse saker raskt. Departementet vil understreke at det skal noe til før en hastefullmakt kan benyttes. Adgangen må sees i sammenheng med bestemmelsen om fjernmøte i det organet som i utgangspunktet har fullmakt til å treffe den aktuelle avgjørelsen. Kommunene bør i størst mulig grad vur-

dere om det er mulig å treffe en avgjørelse i et fjernmøte framfor at saken behandles etter bestemmelsen om hastesaker.

Ved behandlingen av hastesaker i folkevalgte organer kommer selvsagt saksbehandlingsreglene i kommuneloven til anvendelse. Departementet har ikke funnet behov for å lovfeste dette i bestemmelsen om hastesaker, da det følger av de øvrige saksbehandlingsreglene. Det anses unødvendig å lovfeste at organene skal overholde loven.

Det følger av lovforslagets § 6-1 fjerde ledd bokstav b, som handler om ordførernes myndighet og oppgaver, at ordføreren også kan gis en slik hastekompetanse. Departementet mener det er en fordel at denne delegeringsadgangen også framgår av § 11-8, selv om den står et annet sted i loven.

Departementet ønsker ikke å foreslå en adgang til å gi kommunedirektøren en hastekompetanse slik *Fylkesmannen i Rogaland* foreslår. Med den utvidete adgangen til å behandle saker i fjernmøter og som hastesaker, mener departementet det vil være mulig for et folkevalgt organ å behandle de sakene det eventuelt kunne være aktuelt for kommunedirektøren å behandle med en slik fullmakt.

#### 17.4.10 Reglementer og arkiv

Departementet er enig med utvalget i at det er positivt med reglement som gir nærmere bestemmelser om saksbehandlingen i folkevalgte organer. Departementet foreslår å videreføre dagens § 39 nr. 1 i forslaget § 11-12. Disse reglementene vil supplere loven. Det er også riktig at kompetansen til å vedta reglementene ligger hos kommunestyret selv. Dette er ikke til hinder for at det vedtas ulike regler for ulike folkevalgte organer.

Som det framgår ovenfor, er det med hjemmel i arkivloven gitt en forholdsvis detaljert forskrift som regulerer kommunale arkiver. Ettersom gjeldende kommunelov § 39 nr. 3 i tillegg var ment å være midlertidig fram til en eventuell arkivlov ble vedtatt, jf. Ot.prp. nr. 42 (1991–92) side 139, anser departementet det ikke er behov for å videreføre denne bestemmelsen. I tillegg peker *Riksarkivet* på andre gode momenter mot å videreføre bestemmelsen i ny kommunelov. Departementet foreslår derfor at denne bestemmelsen ikke videreføres.



## 18 Særlige regler om inhabilitet for folkevalgte og ansatte i kommunen

### 18.1 Gjeldende rett

#### 18.1.1 Forvaltningsloven

Forvaltningsloven §§ 6 til 10 inneholder bestemmelser om inhabilitet som gjelder for både ansatte og folkevalgte i kommunen. I forvaltningsloven § 6 første ledd oppstilles det en rekke situasjoner som alltid gjør en folkevalgt eller ansatt inhabil. Videre vil en folkevalgt eller ansatt i kommunen være inhabil når «andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet», jf. § 6 andre ledd. Hvordan habilitetsavgjørelsene skal avgjøres følger av lovens § 8, og særlig viktig for folkevalgte organer er § 8 andre ledd som fastslår at det er organet som avgjør om et av medlemmene er inhabil eller ikke.

#### 18.1.2 Kommuneloven

Det følger av kommuneloven § 40 nr. 3 at forvaltningsloven kapittel II kommer til anvendelse både for folkevalgte og for ansatte. I tillegg har kommuneloven egne bestemmelser om habilitet.

En folkevalgt kan delta i behandlingen av saker som gjelder valg til offentlige tillitsverv, og fastsetting av godtgjøring og liknende for slike verv, jf. § 40 nr. 3 bokstav a. Dette gjelder selv om den folkevalgte blir berørt av avgjørelsen som tas. En folkevalgt kan derfor delta ved valg av medlemmer til andre folkevalgte organer selv om det er aktuelt å velge seg selv, og en ordfører kan delta ved behandlingen av sin egen godtgjøring. Denne bestemmelsen er lempeligere enn det som følger av forvaltningsloven.

Derimot kan ikke en folkevalgt, som i kraft av å være ansatt har medvirket i forberedelsen eller selve avgjørelsen av en sak, etter § 40 nr. 3 bokstav b delta ved behandlingen av samme sak som en folkevalgt. Her er kommuneloven strengere enn forvaltningsloven. Hensynet bak bestemmelsen er å hindre at ansatte skal kunne overprøve egen og eventuelt overordnetes saksforberedelse og avgjørelse ved å behandle saken som folke-

valgt. Et slikt klart skille mellom administrasjon og folkevalgte er satt for å unngå rolleblanding, og bidrar til å sikre tilliten til kommunens saksbehandling og avgjørelser. Bestemmelsen gjelder kun når en folkevalgt har behandlet saken som ansatt, og omfatter ikke tilfellene der den folkevalgte tidligere har behandlet saken som folkevalgt i for eksempel et utvalg eller komité og senere skal behandle samme sak i kommunestyret.

Den absolutte inhabilitetsregelen i § 40 nr. 3 bokstav b gjelder ikke ved et folkevalgt organs behandling av årsbudsjett, økonomiplan, kommunepplan eller regional plan. Slike saker er mer overordnet, og hver enkelt ansatt har gjerne bare bidratt med litt arbeid. Inhabilitet etter de alminnelige reglene i forvaltningsloven kan likevel oppstå i slike saker, selv om man ikke er automatisk inhabil etter kommuneloven.

Ved intern klagebehandling i kommunen, følger det av § 40 nr. 3 bokstav c at ansatte eller folkevalgte som har deltatt i saksforberedelsen eller avgjørelsen av et vedtak, er inhabile til å delta i saksforberedelsen eller avgjørelsen av klagesaken. Bestemmelsen er strengere enn forvaltningsloven, og sikrer en mest mulig uavhengig klagebehandling når det er kommunen selv som er klageinstans for et kommunalt vedtak. Inhabiliteten gjelder kun ved forberedelsen for klageinstansen. Man vil ikke være inhabil til å behandle klagen som underinstans før videresending til endelig klagebehandling, jf. forvaltningsloven § 33. En ansatt som er direkte underordnet en som er inhabil etter denne bestemmelsen vil heller ikke kunne delta ved saksforberedelsen av klagesaken for klageinstansen.

Det finnes også et forhold som ikke direkte gjelder inhabilitet i § 40 nr. 4. Dersom en folkevalgt ikke er inhabil, eller det foreligger vanskelige grensetilfeller, kan personlige grunner likevel tilsi at det er belastende å delta i behandlingen av en sak. Organet kan da etter søknad frita medlemmet fra behandlingen av saken dersom

det finner at det foreligger vektige personlige grunner til dette.

## 18.2 Utvalgets forslag

Utvalget mener det ikke er behov for å gjøre vesentlige endringer i habilitetsreglene i kommuneloven, og foreslår at særreglene om kommunesektoren beholdes i kommuneloven. Ettersom det ligger utenfor mandatet, har utvalget ikke gått nøyere inn i bestemmelsene i forvaltningsloven. Utvalget finner det også mer hensiktsmessig og pedagogisk å beholde kommunelovens henvisning til forvaltningsloven framfor å ta forvaltningslovens bestemmelser inn i kommuneloven.

Et hovedforslag fra utvalget er å innføre en egen bestemmelse om inhabilitet, og ikke som i dag hvor dette reguleres som en del av en bestemmelse som blant annet regulerer møteplikt og rett til dokumentinnsyn. Videre foreslår utvalget å dele bestemmelsen i to, slik at én bestemmelse gjelder inhabilitet for folkevalgte, og én bestemmelse gjelder inhabilitet for ansatte. De to ulike bestemmelsene plasseres da henholdsvis i kapitlet om saksbehandlingsreglene for folkevalgte organer og i kapitlet om kommuneadministrasjonen.

Utvalget foreslår å videreføre regelen om at inhabilitet ikke inntreffer ved valg til offentlige tillitsverv eller ved fastsetting av godtgjøring og liknende for slike verv. Hensynet til praktiske utfordringer ved inhabilitet i slike tilfeller vil bli for store til at bestemmelsen bør endres eller tas bort.

Når det gjelder en folkevalgts tidligere befattning med en sak som ansatt, mener utvalget det er gode grunner til å opprettholde denne bestemmelsen for å hindre en uheldig dobbeltrolle. Inhabilitet vil bare inntreffe dersom den folkevalgte reelt har medvirket ved forberedelsen eller avgjørelsen av saken som ansatt. Hva som skal anses som reell medvirkning vil bero på en konkret vurdering. Utvalget mener for eksempel ren kontorhjelpe normalt vil falle utenfor. Annen reell hjelp og deltakelse i saksbehandlingen vil normalt falle innenfor, og dette særlig hvis man har bidratt til en innholdsmessig eller faglig tilrettelegging av saken av en viss betydning. Dette gjelder selv om man ikke har hatt en sentral rolle i saksbehandlingen. Utvalget foreslår også noen redigeringsmessige endringer i ordlyden uten at det skal ha innholdsmessig betydning.

Utvalget mener det fremdeles bør være en regel om inhabilitet ved intern klagebehandling i

kommunen, men har sett på de praktiske utfordringene med dagens bestemmelse. Dersom kommunedirektøren anses inhabil grunnet deltakelse i det opprinnelige vedtaket vil alle andre ansatte i kommunen måtte anses som inhabile til å forberede saken for klageinstansen etter regelen om avledet inhabilitet. Utfordringene har vært å vurdere hvor mye medvirkning fra kommunedirektøren som kreves for at den anses som reell og han eller hun anses som inhabil. Utvalget foreslår å benytte ordlyden «har vært med på» og «har deltatt» for å synliggjøre at det må være en reell medvirkning for inhabilitet. Det skal imidlertid lite til for at kommunedirektøren anses for å ha vært med på å treffe vedtaket eller deltatt i saksforberedelsen.

Utvalget foreslår å videreføre bestemmelsen om fritak av personlige grunner i § 40 nr. 4 med noen språklige endringer. Denne regelen foreslås imidlertid skilt ut som egen paragraf siden fritak av personlige grunner er noe annet enn inhabilitet.

## 18.3 Høringsinstansenes syn

Det kom om lag 25 hørings svar til dette kapitlet, og de aller fleste støtter utvalgets forslag og vurderinger. Ytterligere er det om lag 55 høringsinstanser som gir sin generelle støtte til utvalgets forslag til ny kommunelov uten å kommentere dette kapitlet særskilt.

Det er få høringsinstanser som kommenterer forslaget til ny § 11-10 om inhabilitet for folkevalgte. Flere høringsinstanser kommenterer forslaget om å dele opp bestemmelsene i flere ulike paragrafer. Blant annet *Sorum kommune*, *Fylkesmannen i Hedmark*, *Fylkesmannen i Rogaland* og *Sivilombudsmannen* framhever særlig fordelene med å dele opp inhabilitetsreglene i en paragraf for ansatte og en for folkevalgte.

Sivilombudsmannen viser til at han får mange klager fordi klagerne opplever at klagebehandlingen i kommunen ikke har vært reell. I klagen er det ofte samme saksbehandler som har behandlet sakene i alle ledd i kommunen. I enkelte tilfeller er det den samme ansatte i kommunen som har underskrevet vedtaket i kommunen som har tatt imot og behandlet klagen og senere også skrevet og signert orienteringen om utfallet av klagebehandlingen i kommunen. Sivilombudsmannen viser også til tidligere uttalelser om at det ikke alltid er et tydelig skille mellom hva som er underinstansens og hva som er klageinstansens saksbehandling, og at dette har fått betydning for habili-

tetsspørsmålene ved intern klagebehandling. Sivilombudsmannen har også i tidligere uttalelser framhevet at enkelte kommuner ikke synes å være kjent med kommunelovens regler om habilitet for ansatte i kommunens administrasjon.

*Askim kommune* og *Eidsberg kommune* anfører at gjeldende rett om ansattes inhabilitet er uklar. De ønsker en presisering av hva en saksbehandler som fatter vedtak eller forbereder saken i førsteinstansen kan og ikke kan gjøre i forbindelse med en sak som skal til endelig klagebehandling hos et statlig klageorgan. Forslaget til § 13-3 klargjør ikke i tilstrekkelig grad rettstilstanden på dette punktet. Bestemmelsen bør muligens ha en konkret henvisning til forvaltningsloven § 28 andre ledd første punktum, slik at det blir tydeligere at regelen kun gjelder når kommunen selv er klageinstans og ikke ved klager etter annet punktum når departementet er klageinstans.

*Narvik kommune*, *Skedsmo kommune* og *Odda kommune* støtter eksplisitt forslaget om en egen bestemmelse om fritak av personlige grunner. Sistnevnte kommenterer at fritak av personlige grunner ikke må føre til at organet ikke blir vedtaksdyktige fordi medlemmer vegrer seg fra å ta standpunkt i saken.

## 18.4 Departementets vurdering

### 18.4.1 Inhabilitet for folkevalgte

Departementet støtter forslaget om å splitte dagens bestemmelse og lage en egen bestemmelse om inhabilitet for folkevalgte som plasseres i kapitlet om saksbehandlingsregler for folkevalgte organer. Departementet er enig med utvalget i at dagens regulering av inhabilitet i kommunesektoren i stor grad fungerer godt, og kan i hovedsak slutte seg til utvalgets vurderinger og forslag.

Departementet ønsker å opprettholde reglene om at inhabilitet ikke skal komme til anvendelse ved valg av personer til offentlige tillitsverv, eller når det fastsettes godtgjøring og liknende for slike verv. Dette gjelder også ved fastsettingen av godtgjøring for vervet som ordfører, varaordfører og så videre. Det vil føre til praktiske vanskeligheter med for eksempel å vedta reglement for møtegodtgjørelse dersom alle som kan få godtgjørelse vil være inhabile. En ordfører kan altså delta i behandlingen av reglementet som fastsetter godtgjørelsen for vervet som ordfører. Dersom det gjelder godtgjøring eller lønn for et konkret arbeid eller en annen form for individuell fastsetting for en enkelt folkevalgt, mener departemen-

tet man er utenfor bestemmelsen. Den folkevalgte vil i de tilfellene være inhabil.

Bestemmelsen om at en folkevalgt, som har vært med på å avgjøre eller forberede en sak som ansatt i kommune, ikke kan behandle samme saken som folkevalgt, bør også videreføres slik utvalget foreslår. Det er bare hvis den folkevalgte har behandlet saken som ansatt at vedkommende blir inhabil, og det er altså mulig å behandle samme sak som folkevalgt i flere ulike organer, som f.eks. formannskapet og kommunestyret. Hva som kreves for at vedkommende *har vært med på å avgjøre eller forberede vedtaket i en sak* som ansatt vil bero på en konkret vurdering, og vil i stor grad være de samme vurderingene som etter § 13-3 for hva som skal til for at ansatte kan bli inhabile. Praksis med den bestemmelsen vil derfor være relevant her. Det er ikke enhver befattning med saken som medfører inhabilitet, men det skal nokså lite til før den folkevalgte blir inhabil dersom man har bidratt til saken og den endelige avgjørelsen skal behandles av det folkevalgte organet. Som i dag, bør denne regelen ikke gjelde ved folkevalgte organers behandling av årsbudsjett, økonomiplan, kommuneplan, regional planstrategi eller regional plan.

Utvalget synes ikke eksplisitt å ha vurdert hvilke inhabilitetsbestemmelser som skal gjelde for medlemmer av styret i et kommunalt foretak. Departementet anser at gjeldende rett om habilitet for disse bør videreføres, og at kommunelovens spesielle habilitetsregler bør gjelde for medlemmene av dette folkevalgte organet. Departementet vil derfor i § 11-1 andre ledd føye til §§ 11-10 og 11-11 til listen over hvilke bestemmelser i kapittel 11 som skal gjelde for styrene i kommunale foretak. Ansatte i kommunale foretak er ansatte i kommunen, og vil derfor automatisk være omfattet av § 13-3.

Dagens kommunelov § 40 nr. 3 er i lov om interkommunale selskaper § 15 gjort gjeldende for selskapets ansatte og medlemmer av selskapets styrende organer. Departementet ser ikke at det er behov for å endre på dette, og vil derfor foreslå endringer i lov om interkommunale selskaper for å videreføre gjeldende rett.

### 18.4.2 Ansattes inhabilitet

Departementet mener at utvalgets forslag om å flytte bestemmelsen om inhabilitet for folkevalgte til kapitlet om saksbehandlingsregler for folkevalgte organer framstår som et hensiktsmessig grep og synliggjør på en bedre måte at det er

egne bestemmelser for ansatte som kommer i tillegg til bestemmelsene i forvaltningsloven.

Som *Sivilombudsmannen* og enkelte andre høringsinstanser har pekt på, har det vært enkelte utfordringer knyttet til praktiseringen av kommuneloven § 40 nr. 3 bokstav c om inhabilitet for ansatte ved intern klagebehandling. Etter departementets vurdering vil utvalgets forslag om henholdsvis en paragraf for folkevalgte og en for ansatte, i tillegg til klargjørende språk bidra til at bestemmelsene om inhabilitet ved intern klagebehandling blir bedre kjent og etterlevd i kommunene. Det er også en fordel at regelen som gjelder for ansatte i administrasjonen nå kommer i kapitlet om kommunens administrasjon og ikke i en bestemmelse om folkevalgtes rettigheter og plikter.

Noen høringsinstanser har også pekt på at det kan være vanskelig å vurdere hva som skal til av medvirkning i et vedtak, for at man er inhabil til å delta i klagebehandlingen av samme vedtak. Departementet er enig med utvalget om at det må være en reell medvirkning for at man blir inhabil. Likevel skal det ikke mye til før man blir inhabil. Dette er også i tråd med tidligere uttalelser fra departementet.

I forslaget § 13-3 andre ledd står det klart at en ansatt ikke kan delta i klageinstansens behandling av saken eller i forberedelsen av saken for klageinstansen. Departementet mener dette framgår tilstrekkelig klart når det vises til klageinstansens behandling og forberedelsen av saken for klageinstansen i både § 13-3 andre og tredje ledd, at det er i disse tilfellene man er inhabil.

Den ansatte kan etter loven behandle klagen som underinstans, jf. forvaltningsloven § 33 andre ledd, og dermed forberede og avgjøre saken når underinstansen skal ta stilling til om vedtaket skal oppheves, endres eller opprettholdes og videresendes til klageinstansen. Det er først når saken er videresendt til *klageinstansen* internt i kommunen etter forvaltningsloven § 33 fjerde ledd, som for eksempel klagenemnda eller formannskapet, at den aktuelle ansatte blir inhabil. Dersom for eksempel administrasjonen ved lederen for teknisk etat treffer et vedtak, kan vedkommende motta klagen og vurdere om vedtaket skal opprettholdes eller omgjøres. Opprettholdes vedtaket, og det skal til formannskapet for klagebehandling, sender lederen saken til administrasjonssjefen eller en annen høyere opp i administrasjonen som forbereder klagesaken for formannskapet. Det er ved forberedelsen av saken

for formannskapet som klageinstans lederen av teknisk etat vil være inhabil. Vedkommende kan for eksempel ikke redegjøre for saken for formannskapet eller være den som står ansvarlig for saksframlegget eller administrasjonens innstilling til vedtak. På den måten sikrer man reell toinstansbehandling selv om klagebehandlingen også finner sted i kommunen.

#### 18.4.3 Fritak i en enkeltsak av personlige grunner

Departementet er videre enig med utvalget om å videreføre adgangen til å gi fritak av personlige grunner i en enkeltsak, og skille ut dette som en egen bestemmelse. Som utvalget viser til, er fritak etter denne bestemmelsen noe annet enn inhabilitet. For å kunne få fritak i en enkeltsak etter § 11-11 kreves det at det foreligger vektige personlige grunner for fritak i den enkelte saken, og at vedkommende selv ber om fritak. Det er det folkevalgte organet selv som avgjør om en folkevalgt skal få fritak. Departementet mener dette er en beslutning som skal behandles på samme måte som inhabilitet. Det vil si at den aktuelle folkevalgte ikke selv kan delta i organets behandling av søknaden.

Bestemmelsen skal ikke benyttes av bekvemmelighetshensyn for den enkelte folkevalgte som ikke ønsker å ta stilling til en sak, eller av motstandere for å «inhabilisere» en folkevalgt i situasjoner hvor det ikke foreligger inhabilitet etter loven. Som i dag må det foreligge en søknad fra den aktuelle folkevalgte for å kunne gi fritak etter denne bestemmelsen. Bestemmelsen må også holdes opp mot den enkelte folkevalgtes rett og plikt til å delta i møter og til å avgi stemme når sak tas opp til avstemning, så lenge vedkommende ikke er inhabil. Det skal derfor foreligge gode grunner for å fravike denne retten og plikten i en enkeltsak.

Avgjørelsen om å gi fritak skal ikke anses som en prosessledende avgjørelse. Det må anses som en endelig vedtak overfor den folkevalgte, og kan derfor være gjenstand for en lovlighetskontroll etter forslaget § 27-2 bokstav a.

Dersom en folkevalgt gis fritak av personlige grunner etter denne bestemmelsen, mener departementet hensynet til notoritet og tillit til avgjørelsen taler for at dette også skal føres inn i møteboken. Dette vil bli presisert i bestemmelsen om krav til innholdet i møteboken.

## 19 Interkommunalt samarbeid

### 19.1 Innledning

Samarbeid mellom kommuner opptrer i mange ulike former. Disse kan deles inn i to hovedtyper. For det første samarbeid uten noen lovregulert organisatorisk overbygning. Dette kan for eksempel være samarbeid i form av uformelle faglige nettverk. For det andre samarbeid hvor virksomheten er organisert etter regelverket for en lovfestet samarbeidsform.

Kommuneloven regulerer tre ulike samarbeidsordninger. Det er interkommunalt styre etter § 27, vertskommunesamarbeid etter kapittel 5 A og samkommunesamarbeid etter kapittel 5 B. Stortinget har vedtatt at reglene om samkommune skal oppheves og at eksisterende samkommuner skal oppløses innen 1. januar 2020. I tillegg er interkommunale selskaper regulert i en egen lov, lov om interkommunale selskaper av 29. januar 1999 nr. 6. Ingen av disse organisasjonsformene åpner for statlig eller privat deltakelse. Kommunene kan også benytte seg av samarbeidsformer som ikke kun er forbeholdt kommunene. De kan for eksempel delta i aksjeselskaper, foreninger og samvirkeforetak slik også private rettssubjekter kan.

Kommuner kan samarbeide med andre kommuner innenfor alle deler av sin virksomhet. For de oppgavene kommunene påtar seg frivillig (ofte forretningsdrift), er det stor organisasjonsfrihet. Kommunene opptrer her mer eller mindre på den privatrettslige arena på lik linje med private parter.

For lovpålagte oppgaver som innebærer utøvelse av offentlig myndighet, har ikke kommunene samme grad av frihet til å velge hvilken organisasjonsform de kan benytte. Kommunene må da i praksis benytte vertskommunemodellen. Begrunnelsen for dette er at når kommunene opptrer som myndighetsorgan, er det nødvendig å ivareta hensynet til innbyggernes rettssikkerhet, demokratisk kontroll mv. i sterkere grad enn når kommunene driver forretningsdrift.

#### 19.1.1 Omfang av interkommunalt samarbeid

Leknes mfl. har i rapporten *Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer* (International Research Institute of Stavanger (heretter IRIS) 2013) kartlagt formelle interkommunale samarbeidsordninger i Norge. Deres kartlegging viser at det er om lag 850 formelle interkommunale samarbeid som fordeler seg med omtrent 200 § 27-samarbeid, 200 vertskommunesamarbeid etter § 28-1 b og c, og 200 interkommunale aksjeselskaper (der kommunene eier mer enn 2/3 av aksjene) samt om lag 250 interkommunale selskaper.

Andre kartlegginger av omfanget av interkommunalt samarbeid inkluderer blant andre Econ (Econ-rapport nr. 2006-057), NIVI Analyse AS (Nivi rapport 2012:2, 2013:2 og 2013:3) og en kartlegging som del av nullpunktmåling for kommunereformen (Nivi Rapport 2016:3). Den siste kartleggingen viser blant annet at enkelte kommuner, som f.eks. Evenes, Rissa og Overhalla, har over 50 samarbeidsordninger hver.

#### 19.1.2 Utvalgets overordnede vurdering

##### 19.1.2.1 Motiver for og utfordringer med interkommunalt samarbeid

Interkommunalt samarbeid er svært vanlig både i Norge og i andre land. Interkommunalt samarbeid vil alltid være et supplement til gjeldende oppgavefordeling og foregår på mange ulike områder og i ulike former. Utvalget viser til at det er både fordeler og ulemper knyttet til slikt samarbeid.

Utvalget viser til at følgende motiver ofte trekkes fram som begrunnelse for å inngå interkommunalt samarbeid:

- strategi for å være mindre sårbar og overleve som egen kommune
- bedre ressursutnyttelse gjennom stordriftsfordeler
- bedre tilgang til rett kompetanse
- økt kvalitet på tjenestene

- økt mulighet for å gjennomføre større statlig initierte reformer
- større potensial for interessehevding utad og for å styrke regionen
- fremme viktige saker for egen kommune
- avlaste den enkelte kommune
- kostnadsfordeling
- mer demokratisk enn å la private utføre oppgavene

Utvalget viser til at interkommunalt samarbeid kan reise både prinsipielle og praktiske problemstillinger. Hensynet til effektivitet og tjenestelevering kan bryte med hensynet til demokratisk styring og kontroll. De praktiske problemstillingene er i stor grad relatert til organisering. Det er en mulig konflikt mellom kommunenes behov for demokratisk styring og kontroll på den ene siden og behovet for et handlekraftig interkommunalt samarbeid på den andre. Hvis kommunestyrene skal få de ønskete resultatene av det interkommunale samarbeidet, vil det ofte kreve at de gir fra seg en viss grad av styring og kontroll til samarbeidet. Dette vil kunne svekke prioriterings- og styringsevnen i kommunestyret og muligheten kommunestyret har til å føre økonomisk kontroll med den kommunale virksomheten. Disse innvendingene kan imidlertid også reises i større eller mindre grad mot en utstrakt delegering til administrasjonen eller til kommunale foretak og ved konkurranseutsetting.

Selv om frivillig interkommunalt samarbeid harmonerer både med frihetsaspektet og effektivitetshensynet ved det kommunale selvstyret, kan interkommunalt samarbeid sies å ivareta grunnleggende demokratiske hensyn på en dårligere måte enn tiltak som drives i regi av den enkelte kommune. Ved interkommunalt samarbeid kan den enkelte deltakerkommunen (med et begrenset unntak ved vertskommunesamarbeid) ikke instruere samarbeidet om hvordan det skal utføre sine oppgaver eller utøve sin myndighet. Deltakerkommunene må i stedet påvirke gjennom sin deltakelse i samarbeidets styringsorganer.

Avstanden fra velgerne til utøverne av det interkommunale samarbeidet er lengre og indirekte. Mens politikerne i kommunestyret kan stilles til ansvar for sine beslutninger i valg, har velgerne ikke samme innflytelse overfor representanter for kommunen som deltar i interkommunale samarbeidsordninger. I et samarbeid vil ønsker fra en kommunes innbyggere måtte veies opp mot de ønskene innbyggerne i andre kommuner har.

#### 19.1.2.2 *Utvalgets prinsipielle syn på interkommunalt samarbeid*

Etter utvalgets vurdering innebærer interkommunalt samarbeid både muligheter og utfordringer for kommunene selv og for innbyggerne i kommunene. Utvalget ser i utgangspunktet positivt på interkommunalt samarbeid. Det gir blant annet kommunene mulighet til å utnytte ressursene bedre gjennom stordriftsfordeler samt å øke kvaliteten på tjenestene. Det er derfor viktig at kommunene har gode muligheter til å samarbeide med hverandre om utførelsen av oppgaver. Interkommunalt samarbeid medfører imidlertid visse styrings- og demokratiutfordringer som kommunene må være klar over, og som de må gjøre det de kan for å redusere ulempene av. Utvalget trekker fram at kommunene står politisk ansvarlig for at innbyggerne får de tjenester de etterspør og har krav på, både når kommunene selv produserer tjenestene, og når tjenesteproduksjonen er lagt til interkommunale samarbeidsorganer. Det er derfor viktig at kommunene har en klar målsetting om hva de ønsker å oppnå ved å delta i et interkommunalt samarbeid, og en oppfatning om hvordan de best mulig kan styre samarbeidet for å oppnå sin målsetting samt at resultatet av samarbeidet blir evaluert.

Utvalget mener kommunene bør benytte organisasjonsformer som er særskilt beregnet for oppgaven det samarbeides om, og som ikke etterlater betydelig usikkerhet om hvilke regler som gjelder for samarbeidet. Skal kommunene samarbeide om lovpålagte oppgaver med innslag av myndighetsutøvelse, er det vertskommuneformen som er særskilt utviklet for slikt samarbeid. Dersom kommunene derimot skal samarbeide om ren økonomisk aktivitet som innebærer å tilby varer eller tjenester i markedet, er det aksjeselskapsformen som er særskilt utviklet for det. Gjelder samarbeidet interne støttetjenester, kan interkommunale selskaper være en egnet samarbeidsform. Alle disse samarbeidsformene inneholder en omfattende regulering av ulike spørsmål som kan oppstå i et samarbeid.

Etter utvalgets vurdering er det viktig at kommunene tilbys gode organisasjonsformer som ivaretar hensynet til både store og små kommuner og hensynet til innbyggerne, og som er tilpasset samarbeid om alle typer oppgaver. Utvalget mener derfor at det er behov for flere ulike samarbeidsformer selv om de til dels kan benyttes om hverandre. Utvalget peker videre på at den vide adgangen til interkommunalt samarbeid kan føre til at kommunens styringsevne svekkes, og at inter-

kommunale samarbeid har demokratiske utfordringer ved at beslutninger ikke treffes av de organene som står direkte ansvarlig overfor velgerne.

### 19.1.3 Departementets overordnede vurdering

Det har vært gjort flere forsøk på å tallfeste antall interkommunale samarbeidsordninger i Norge. De ulike utredningene om dette har imidlertid lagt til grunn ulike definisjoner av samarbeidene. I tillegg har kommunene selv ofte mangelfull oversikt over omfanget av eget samarbeid. Det finnes derfor ingen enhetlig oversikt over omfanget og utviklingen av omfanget av interkommunale samarbeidsordninger.

Basert på de kartleggingene som har vært gjort, legger imidlertid departementet til grunn at omfanget av interkommunalt samarbeid er stort og at det har vært økende de seneste tiårene.

Interkommunalt samarbeid har både positive og negative sider. Interkommunalt samarbeid vil blant annet kunne bidra til bedre ressursutnyttelse gjennom stordriftsfordeler og bedre tilgang til nødvendig kompetanse for å sikre gode tjenester. Interkommunalt samarbeid reiser imidlertid også noen problemstillinger. Dette er blant annet praktiske utfordringer knyttet til å kunne sette ressursbruken i samarbeidene opp mot ressursbruken i den kommunale virksomheten for øvrig. Det er også utfordringer med å koordinere tjenestene som blir produsert i det interkommunale samarbeidet, med andre kommunale tjenester. Det er også mer prinsipielle innvendinger knyttet til lengre og mer indirekte styringslinjer fra kommunestyrene til samarbeidene samt økt avstand fra velgerne til samarbeidene.

Disse svakhetene innebærer etter departementets vurdering at kommunesammenslåing i mange tilfeller vil være et bedre alternativ enn et omfattende interkommunalt samarbeid på mange ulike områder. Departementet mener at interkommunalt samarbeid, til tross for de utfordringene som knytter seg til det, likevel kan være en aktuell ordning.

Kommunene bør derfor tilbys gode organisasjonsformer som gjør det mulig å samarbeide og ta ut de fordelene som knytter seg til interkommunalt samarbeid. Det er imidlertid viktig at kommunene er bevisst de ulempene som tross alt knytter seg til interkommunalt samarbeid. Et grep er å ha en aktiv og bevisst styring av samarbeidene, jf.

kapittel 26. Kommunene bør sørge for å få regelmessig informasjon fra samarbeidene om virksomheten i samarbeidene, og kommunestyrene bør behandle sentrale saker som skal behandles i det øverste organet i samarbeidene. Dette vil bidra til at virksomheten i samarbeidene blir bedre forankret i deltakerkommunene og til sterkere politisk styring av samarbeidene.

## 19.2 Overordnet bestemmelse om interkommunalt samarbeid

### 19.2.1 Gjeldende rett

Kommuneloven inneholder i dag ingen overordnet bestemmelse som angir hvilke typer interkommunalt samarbeid kommunene kan delta i.

### 19.2.2 Utvalgets forslag

Utvalget mener den nye kommuneloven bør inneholde en bestemmelse som fastslår at kommuner kan samarbeide med hverandre for å utføre felles oppgaver. Utvalget foreslår også å ta inn i loven en opplisting av de vanligste samarbeidsformene.

### 19.2.3 Høringsinstansenes syn

Samtlige av de om lag 25 høringsinstansene som kommenterer forslaget, slutter seg til utvalgets forslag om å ta inn en overordnet bestemmelse om interkommunalt samarbeid i kommuneloven.

*Alta kommune* uttaler:

[Kommunen] støtter at det tas inn i loven en overordnet bestemmelse som fastslår at kommunene kan samarbeide med hverandre for å løse felles oppgaver (§ 17-1). En opplisting av de vanligste formene for samarbeid er positivt da dette gir oversikt og klarhet om hvilke samarbeidsformer kommunene kan benytte.

Flere andre høringsinstanser har liknende merknader.

*Fylkesmannen i Rogaland* er positiv til at det foreslås en overordnet fanebestemmelse som synliggjør de ulike alternative formene for interkommunalt samarbeid.

*Samferdselsdepartementet* støtter forslaget og peker på at en slik bestemmelse både vil understreke prinsippet om at kommuner kan inngå samarbeid om felles oppgaver og kunne ha ikke ubetydelig informasjonsverdi.

### 19.2.4 Departementets vurdering

Departementet viderefører utvalgets forslag om en overordnet bestemmelse om interkommunalt samarbeid i kommuneloven. En slik bestemmelse vil fastslå prinsippet om at kommunene har anledning til å samarbeide om utførelsen av felles oppgaver. Å ta inn en oversikt over de vanligste formene for samarbeid i loven vil dessuten bidra til oversikt og klarhet om hvilke samarbeidsformer kommunene kan benytte dersom de ønsker å samarbeide med andre kommuner.

## 19.3 Interkommunalt samarbeid med en enkel reguleringsform

### 19.3.1 Gjeldende rett

Bestemmelser med en enkel regulering av hvordan kommuner kan samarbeide om å løse felles oppgaver, har vært tatt inn i alle kommunelover siden kommuneloven av 1921. I dagens kommunelov har § 27 en slik regulering om samarbeid i form av et interkommunalt styre.

Samarbeidsformen er lite regulert i loven, all reguleringen er samlet i én paragraf. To eller flere kommuner eller fylkeskommuner kan opprette et eget styre til løsning av felles oppgaver. Avgjørelsen om å opprette et slikt styre anses å ha så vidt-rekkende konsekvenser både av politisk, økonomisk og administrativ art at den må treffes av kommunestyret selv uten adgang til å delegere. Det følger av § 27 nr. 2 bokstav a at vedtektene skal inneholde bestemmelser om styrets sammensetning og hvordan det skal utpekes, det vil si at andre enn kommunestyret kan gis myndighet til å velge den enkelte kommunes medlem(mer) i styret for samarbeidet. Samtlige deltakerkommuner skal være representert i styret. Det kan opprettes et mindre organ som får delegert generell styrekompetanse, hvor ikke alle deltakerkommunene trenger å være representert. Representasjonskravet knytter seg kun til det øverste styringsorganet i samarbeidet. Dette øverste styringsorganet vil ha full instruksjonsrett og omgjøring myndighet overfor et eventuelt underordnet organ. Deltakerne hefter ubegrenset for samarbeidets forpliktelser.

Det skal fastsettes vedtekter om blant annet området for styrets virksomhet. Verken staten eller private kan delta i et slikt samarbeid. Adgangen til å gi myndighet til styret er begrenset til å treffe avgjørelser som angår virksomhetens *drift og organisering*. Et interkommunalt styre kan i utgangspunktet ikke tildeles myndighet til å treffe

vedtak som innebærer offentlig myndighetsutøvelse, med mindre dette knytter seg direkte til driften og organiseringen av samarbeidet, for eksempel å ansette folk eller treffe andre avgjørelser i personalsaker. Hvis det er aktuelt å tildele styret slik myndighet utover dette, må det reguleres i særlov, jf. NOU 1990: 13 sidene 203 og 415. Loven regulerer ikke spørsmålet om styret er et eget rettssubjekt eller ikke. Dette må avgjøres helt konkret for den enkelte virksomheten. I henhold til høyesterettsdom inntatt i Rt. 1997 side 623, vil vurderingstemaet være bredt – og omfatte flere ulike momenter. Sentrale momenter vil være hvilken grad av selvstendighet styret i samarbeidet har i forhold til deltakerkommunene, herunder det økonomiske fundamentet for samarbeidet.

### 19.3.2 Utvalgets forslag

#### 19.3.2.1 Behov for en enkel organisasjonsform

Utvalget viser til to evalueringer av interkommunalt samarbeid som etter utvalgets vurdering gir et godt bakgrunnsmateriale for å vurdere spørsmålet om § 27-styre i en eller annen form bør videreføres i den nye kommuneloven. Den ene rapporten, *Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 – omfang, organisering og virkemåte* (Universitetet i Agder (heretter UiA) 2010), tar bare for seg § 27-samarbeid. Den andre rapporten, *Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer* (IRIS 2013), tar for seg alt interkommunalt samarbeid knyttet til formelle organisasjonsformer.

Det framgår av rapportene at § 27 blir brukt som ramme for to typer interkommunalt samarbeid: *regionråd* og *produksjonssamarbeid*.

Regionråd er en uformell betegnelse på et formalisert organ som nabokommuner på frivillig basis oppretter for å håndtere saker av felles interesse. Produksjonssamarbeid er en betegnelse på samarbeid hvor det samarbeides om én oppgave eller tjeneste for å oppnå bedre kvalitet og effektivitet på den aktuelle oppgaven eller tjenesten.

Utvalget mener det er behov for en enkel organisasjonsform som kommunene kan benytte for mindre omfattende samarbeid. Utvalget peker likevel på at de to forskningsrapportene ikke er entydige på om det fortsatt er behov for § 27. Rapporten fra UiA om § 27 gir uttrykk for at de fleste produksjonssamarbeidene kunne vært organisert som interkommunale selskaper. Utvalget viser til at dette isolert sett kan tale for at det er unødven-



dig å videreføre § 27 for denne type samarbeid. Lov om interkommunale selskaper er en mer gjennomarbeidet lov som angir løsning på mange spørsmål som kan oppstå i et samarbeid. Den er derfor bedre egnet enn § 27 for produksjonssamarbeid. Samtidig virker § 27 ifølge rapporten som en velegnet bestemmelse for regionråd, da det for denne type samarbeid er behov for en enkel og fleksibel organisasjonsmodell. Verken interkommunale selskaper eller vertskommuner blir vurdert som gode organisasjonsformer for regionråd.

Rapporten fra IRIS viser at de ulike samarbeidsformene til dels benyttes om de samme oppgavene. Også dette kan etter utvalgets vurdering tilsi at § 27 er overflødig. Rapporten viser imidlertid at store og små kommuner har ulike oppfatninger om de ulike organisasjonsformene på mange områder. Små kommuner er gjennomgående mer positive til § 27 enn store kommuner. Mange kommuner, særlig de mindre kommunene, velger videre å samarbeide med andre kommuner uten å benytte de formelle organisasjonsformene som ramme for samarbeidet. Dette må ses i sammenheng med at både § 27 og uformelle samarbeid oppfattes som mer fleksible, billigere og enklere organisatorisk enn interkommunale selskaper og aksjeselskaper. § 27 representerer med andre ord et «lavterskeltilbud» når det gjelder formelle organisasjonsformer. Dette kan tale for å beholde § 27, da det særlig er viktig å beholde en organisasjonsform som mindre kommuner finner hensiktsmessig og kan benytte. Dette blant annet fordi disse kommunene gjennomgående har mindre juridisk kompetanse og kapasitet til å benytte mer kompliserte organisasjonsformer. Dersom § 27 blir opphevet, vil det kunne resultere i at en del mindre kommuner vil velge å samarbeide uformelt framfor å benytte en av de formelle samarbeidsformene. Utvalget viser til at dette særlig kan være problematisk siden det kan komme i konflikt med EØS-avtalens anskaffelsesregler og fordi kommunene da overhodet ikke vil ha noe regelverk å støtte seg på dersom det oppstår uenigheter mellom kommunene i samarbeidet.

Utvalget mener evalueringene av § 27 tilsier at hovedtrekkene i bestemmelsen bør videreføres for produksjonssamarbeid i den nye kommuneloven. Utvalget vil samtidig understreke at det er store fordeler med å organisere et samarbeid etter en godt lovregulert samarbeidsform, særlig i de tilfeller hvor det oppstår uenighet mellom deltakerne i samarbeidet.

Interkommunalt samarbeid etter § 27 er svært knapt regulert i lovgivningen. Dette er både dens styrke og dens svakhet. Dette gjør at den oppfat-

tes som enkel og ubyråkratisk. Den knappe reguleringen åpner imidlertid for betydelig usikkerhet om hvilke regler som gjelder for samarbeidet på ulike områder.

Utvalget foreslår på denne bakgrunnen at § 27 ikke videreføres i den nye kommuneloven i sin nåværende form for produksjonssamarbeidene. Bestemmelsen bør i stedet erstattes av en ny samarbeidsform – *kommunalt oppgavefelleskap* – som fortsatt vil være en enkel samarbeidsform, men som vil regulere noen flere forhold enn det dagens kommunelov § 27 gjør.

Når det gjelder regionråd, behandler disse i svært liten grad saker som krever at det foreligger en formell organisatorisk overbygning. De fleste regionråd har likevel valgt å etablere en formell organisatorisk ramme for samarbeidet. Det kan etter utvalgets mening være mange gode grunner til dette. De fleste har valgt å organisere samarbeidet etter kommuneloven § 27. Ifølge rapporten fra UiA er § 27 den best egnede måten å organisere regionråd på.

Utvalget mener at det faktum at de fleste regionråd har valgt å organisere virksomheten sin etter kommuneloven § 27, taler for å ta inn en egen bestemmelse om regionråd i kommuneloven.

### 19.3.2.2 Kommunalt oppgavefelleskap

Utvalget foreslår å ta inn en ny organisasjonsform beregnet for produksjonssamarbeid i kommuneloven. Slikt samarbeid bør etter utvalgets vurdering kalles *kommunalt oppgavefelleskap*. Utvalget mener dette på en treffende måte beskriver at det er snakk om samarbeid mellom kommuner om løsning av felles oppgaver.

Utvalget redegjør for at reglene om kommunalt oppgavefelleskap kan tenkes utviklet i to ulike retninger. For det første kan reguleringen av organisasjonsformen utvides slik at den regulerer alle sentrale spørsmål som kan tenkes å oppstå i et samarbeid. I så fall vil organisasjonsformen bli svært lik lov om interkommunale selskaper, noe det etter utvalgets vurdering ikke er behov for. Da kan heller lov om interkommunale selskaper benyttes. Et alternativ er en minimumsløsning hvor kun de mest sentrale forholdene av betydning for interkommunalt samarbeid blir regulert.

Utvalget mener det er viktig å beholde fordelene ved organisasjonsformen fra dagens § 27 ved at kommunene har frihet til å velge egne løsninger tilpasset det konkrete samarbeidet. Samtidig er det en fordel med noe mer regulering, slik at de største usikkerhetsmomentene ved organisasjons-

formen blir fjernet. Dette gjelder særlig om samarbeidet er et eget rettssubjekt eller ikke, og hvilken ansvarsform som gjelder for samarbeidet. Dette innebærer ikke at organisasjonsformen bør gjennomreguleres, men at blant annet nevnte forhold bør reguleres nærmere enten i lov eller i vedtekter.

#### *Styringsorganer*

Utvalget foreslår at det skal være obligatorisk å velge et representantskap i oppgavefellesskapet. Dette skal være oppgavefellesskapets øverste organ, og alle deltakerkommunene skal være representert i dette folkevalgte organet. Utvalget foreslår videre å presisere i loven at representantskapet kan opprette andre underordnede folkevalgte organer til styring av oppgavefellesskapet. Representantskapet vil ha instruksjonsrett overfor disse organene, og det vil kunne omgjøre vedtak disse organene treffer, i samme utstrekning som disse selv kunne ha omgjort vedtaket.

#### *Eget rettssubjekt*

Utvalget viser til at om samarbeidet er et eget rettssubjekt eller ikke har betydning i flere sammenhenger.

At et oppgavefellesskap er et eget rettssubjekt, innebærer at det har partsevne og dermed kan få rettigheter og pådra seg plikter i henhold til rettsregler. Det vil si at oppgavefellesskapet kan forplikte seg overfor en tredjepart, og på selvstendig grunnlag kan gjøre krav gjeldende overfor en tredjepart. Oppgavefellesskapet vil da blant annet kunne ha arbeidsgiveransvar for eventuelle ansatte.

For at et kommunalt oppgavefellesskap skal kunne forplikte seg på selvstendig grunnlag overfor en tredjepart, for eksempel inngå kontrakter i eget navn og ansette personell, må det opprettes som et eget rettssubjekt. Dersom oppgavefellesskapet ikke skal ansette personell, og heller ikke inngå kontrakter i eget navn, vil oppgavefellesskapet kunne organiseres uten at det dannes et eget rettssubjekt. En av deltakerkommunene må i så fall ansette personellet og inngå eventuelle kontrakter.

Utvalget mener det ikke bør stilles krav om at et oppgavefellesskap skal være et eget rettssubjekt. Dette fordi utvalget antar at kommunene i visse situasjoner vil se seg tjent med at samarbeidet ikke er et eget rettssubjekt. Det vil kunne gi deltakerkommunene mulighet til å beholde større kontroll med samarbeidet, herunder ved at samar-

beidet ikke kan binde seg utad. Dette kan være ønskelig ved samarbeid av mer politisk karakter eller om mindre oppgaver, men hvor det likevel er behov for å ha noen rammer rundt samarbeidet blant annet fordi samarbeidet strekker seg over noe tid. Utvalget foreslår i stedet et krav om at deltakerkommunene må ta stilling til om samarbeidet er et eget rettssubjekt, når samarbeidet blir opprettet. Utvalget mener at det vil oppstå færre problemsituasjoner ved at partene har et mer bevisst forhold til både hvem som er arbeidsgiver til personell, og hvem som forpliktes overfor tredjemann ved inngåelse av kontrakter.

#### *Ansvarsform og forholdet til økonomisk aktivitet i markedet*

Utvalget mener at deltakerne i et kommunalt fellesskap bør hefte ubegrenset for fellesskapets forpliktelser, slik reglene i dag er for § 27-samarbeid. En slik ansvarsform vil blant annet føre til at samarbeidene oppnår gunstige lånebetingelser. Utvalget mener likevel at deltakerkommunene ikke bør hefte solidarisk for fellesskapets samlede forpliktelser, men kun for sin del av forpliktelsene, jf. slik det er for interkommunale selskaper og samkommuner.

Utvalget peker på at det i dag er noe uklart om det ubegrensede ansvaret deltakerkommunene vil ha for samarbeidets forpliktelser, i enkelte tilfeller må anses som statsstøtte etter EØS-avtalen. Dersom det ubegrensede ansvaret anses å være i strid med statsstøtteregelverket, vil dette innebære at oppgavefellesskapet ikke vil kunne utøve økonomisk aktivitet i markedet. Denne problemstillingen blir nærmere omtalt i kapittel 28 om kommunene som markedsaktør.

#### *Hva kommunale oppgavefellesskap bør benyttes til*

Utvalget foreslår kun i begrenset grad å lovregulere kommunale oppgavefellesskap. Samarbeidsformen bør derfor etter utvalgets vurdering ikke benyttes for typer av samarbeid hvor lovverket tilbyr bedre regulerte samarbeidsformer. Etter utvalgets vurdering betyr dette at oppgavefellesskap kun bør benyttes på mindre omfattende samarbeid hvor det ikke er grunn til å anta at det kan oppstå usikkerhet omkring juridiske spørsmål som er lovregulert i de andre samarbeidsformene. Utvalget foreslår likevel ikke å lovregulere hvor omfattende samarbeid oppgavefellesskap kan benyttes for. Dette bør det være opp til kommunene selv å vurdere.

### Samarbeidsavtale

Utvalget foreslår å lovfeste at det skal inngås en samarbeidsavtale for kommunale oppgavefellesskap. Denne avtalen skal lages ved opprettelsen av oppgavefellesskapet og vedtas av kommunestyrene selv i alle deltakerkommunene. Avtalen bør inneholde bestemmelser om sentrale forhold ved samarbeidet. Utvalget mener det er viktig at regelverket for oppgavefellesskap er fleksibelt, og at det ikke lovfestes flere innholdsmessige krav enn det som er nødvendig for å skape den nødvendige avklaring mellom deltakerne for å sikre at oppgavefellesskapet tilfredsstillende visse minimumskrav til representasjon, organisering og liknende.

Utvalget mener det bør være krav om at samarbeidsavtalen minst skal inneholde bestemmelser om:

- oppgavefellesskapets navn. Navnet skal inneholde ordet *kommunalt oppgavefellesskap*. Dette vil bidra til å identifisere fellesskapet overfor så vel innbyggere, folkevalgte som offentlige registre
- rettslig status for oppgavefellesskapet, det vil si om det er et eget rettssubjekt eller ikke
- antall medlemmer den enkelte deltakerkommune skal ha i representantskapet, som er kommunenes eierorgan i samarbeidet
- hvilke oppgaver og hvilken myndighet som er lagt til oppgavefellesskapet
- deltakernes innskuddsplikt og plikt til å yte andre bidrag til oppgavefellesskapet. Det gjelder ikke etter utvalgets forslag noen plikt til å gjøre innskudd i oppgavefellesskapet, men det kan fastsettes i avtalen
- den enkelte deltakers eierandel i oppgavefellesskapet og den enkelte deltakers ansvarsandel for fellesskapets forpliktelser dersom denne avviker fra eierandelen
- hvorvidt oppgavefellesskapet skal ha mulighet til å ta opp lån
- hva oppgavefellesskapet skal rapportere til deltakerne om
- uttrede fra og oppløsning av oppgavefellesskapet, blant annet om oppbevaring av arkiver skapt av oppgavefellesskapet – her bør det blant annet fastsettes regler om tidsfrister for uttrede og oppløsning og for det økonomiske oppgjøret ved uttrede og oppløsning.

Utvalgets forslag innebærer at lovreguleringen av oppgavefellesskap blir holdt på et minimumsnivå. Når kommunene skal lage en samarbeidsavtale for oppgavefellesskapet, bør kommunene etter utvalgets vurdering vurdere om det er andre for-

hold som bør tas inn i samarbeidsavtalen utover minimumskravene i loven. Det kan da være hensiktsmessig å se hen til hvilke forhold som er regulert i for eksempel lov om interkommunale selskaper. Jo større og mer omfattende et samarbeid er, desto viktigere er det at samarbeidsavtalen utvides med bestemmelser som i større grad regulerer ulike forhold som kan oppstå, og som krever en juridisk løsning.

### 19.3.2.3 Regionråd

Etter utvalgets oppfatning bør regionråd reguleres i kommuneloven for å klargjøre at dette er et folkevalgt organ, og at kommunelovens regler om møteoffentlighet, saksbehandling mv. også gjelder for møter i slike organer. Dette er viktig blant annet av hensyn til åpenhet og demokratisk deltakelse.

Rapporten *Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 – omfang, organisering og virkemåte* (UiA 2010) viser at § 27 i dagens kommunelov virker å være en egnet bestemmelse for organisering av regionrådssamarbeid. Dette understøttes av at de fleste regionråd er organisert etter denne samarbeidsformen. Utvalget baserer derfor sitt forslag til regelverk på gjeldende kommunelov § 27, men foreslår enkelte tilleggsbestemmelser. Den samme evalueringen viser at over 80 prosent av regionrådene har etablert flere enn ett styringsnivå i samarbeidet. Utvalget foreslår at det skal være obligatorisk å velge et råd i regionrådet. Dette skal være regionrådets øverste organ, og alle deltakerkommunene skal være representert i dette folkevalgte organet. Utvalget foreslår videre å presisere i loven at dette rådet kan opprette andre underordnede folkevalgte organer til styring av regionrådet. Rådet vil ha instruksjonsrett overfor disse organene, og det vil kunne omgjøre vedtak disse organene treffer, i samme utstrekning som disse selv kunne ha omgjort vedtaket.

Etter utvalgets vurdering er det bare noen få forhold som bør lovfestes for regionråd. Utvalget foreslår å regulere at regionråd skal være politiske samarbeidsorganer som behandler generelle samfunnsspørsmål på tvers av kommunegrensene i den regionen rådet representerer. De skal ikke være tjenesteproduserende organer. Da er det andre interkommunale samarbeidsformer som må benyttes. Regionråd skal i utgangspunktet heller ikke treffe vedtak som innebærer offentlig myndighetsutøvelse. Regionrådet kan likevel forvalte tilskuddsmidler. Utvalget mener de sen-

trale punktene i lovreguleringen av regionråd bør være:

- Hva regionråd skal kunne drive med, bør komme klart fram. Regionrådets myndighet vil bero på hvilke oppgaver og hvilken myndighet deltakerkommunene positivt overfører til regionrådet i samarbeidsavtalen. Regionråd er politiske samarbeidsorganer som behandler generelle samfunnsproblemer som går på tvers av kommunegrensene i den region rådet representerer. De er ikke tjenesteproduserende organer. Utvalget mener dette bør gjenspeiles i lovfestingen av hva et regionråd skal kunne drive på med.
- Deltakerkommunene pålegges å ta standpunkt til om regionrådet skal være et eget rettssubjekt.
- Regionråd kan (med enkelte unntak) ikke gis myndighet til å utøve offentlig myndighet.
- Deltakerne hefter ubegrenset for sin andel av regionrådets forpliktelser.
- Det skal opprettes en skriftlig samarbeidsavtale for regionrådet.

#### 19.3.2.4 Overgangsbestemmelser

Utvalget foreslår at interkommunale samarbeid organisert etter § 27 må være omdannet til enten regionråd eller kommunalt oppgavefelleskap senest fire år etter at loven har trådt i kraft. Alternativt kan samarbeidet oppløses og eventuelt omdannes til en annen organisasjonsform. Utvalget foreslår at styret i § 27-samarbeidet kan vedta å omdanne samarbeidet til et kommunalt oppgavefelleskap eller et regionråd med flertallet av de avgitte stemmene i styret. Vedtak om å endre hvorvidt samarbeidet er et eget rettssubjekt eller ikke, i forbindelse med omdanningen til ny organisasjonsform, vil etter utvalgets forslag likevel kreve tilslutning fra kommunestyret eller fylkestinget i samtlige deltakerkommuner. Hvis deltakerkommunene i stedet vedtar å oppløse samarbeidet eller vedtar at samarbeidet skal oppløses og omdannes til en annen samarbeidsform, må kommunene følge reglene for oppløsning av § 27-samarbeid og reglene som gjelder for omdanning til andre organisasjonsformer.

Ved omdanning som skjer etter den foreslåtte overgangsbestemmelsen, skal eiendeler, rettigheter og forpliktelser overføres fra § 27-styret til det omdannede samarbeidet dersom det er et eget rettssubjekt. Dersom det nye samarbeidet ikke er et eget rettssubjekt, skal overføringen skje til én eller flere av deltakerkommunene. Utvalget fore-

slår også at omregistrering i grunnbok og andre offentlige registre i forbindelse med omdanningen skal skje ved navneendring. Dette innebærer at det ikke skal betales tinglysningsgebyr, dokumentavgift eller andre avgifter eller gebyrer som en følge av omdanningen.

Dersom deltakerkommunene ønsker å omdanne § 27-samarbeidet til en annen organisasjonsform, gjelder ikke overgangsbestemmelsen. Det innebærer at ved oppløsning og omdanning til annen organisasjonsform enn kommunalt oppgavefelleskap eller regionråd vil de alminnelige reglene om krav til samtykke for skifte av debitor gjelde. Dette vil også kunne utløse ny konsesjonsplikt mv.

Dersom et § 27-samarbeid ikke er omdannet til en annen organisasjonsform eller oppløst innen fire år etter at loven trer i kraft, skal samarbeidet anses som oppløst.

### 19.3.3 Høringsinstansenes syn

#### 19.3.3.1 Kommunalt oppgavefelleskap

I overkant av 50 høringsinstanser uttaler seg om forslaget om å lovfeste samarbeidsformen kommunalt oppgavefelleskap. Om lag 35 av høringsinstansene støtter forslaget, mens om lag 15 går mot forslaget.

*Skiptvet kommune* går mot forslaget til ny samarbeidsmodell og sier:

Skiptvet kommune er av den formening at kommunene bør beholde muligheten til å opprette et eget styre til løsning av felles oppgaver jfr. kommunelovens § 27. Den gir oss en fleksibel løsning hvor ikke alle deltakende kommuner behøver være representert i styret.

*Marker kommune* har tilsvarende uttalelse.

*Sarpsborg kommune* ønsker heller ikke å erstatte § 27-samarbeid med kommunalt oppgavefelleskap. Kommunen begrunner dette slik:

Sistnevnte gir langt mindre fleksibilitet for kommunene til å finne egnede samarbeidsarenaer da samtlige medlemskommuner må være representert i representantskapet.

*Hammerfest kommuner* støtter at dagens § 27-samarbeid utgår og erstattes med kommunalt oppgavefelleskap. Kommunen uttaler:

Et kommunalt oppgavefelleskap vurderes å være en enkel og fleksibel organisasjonsform

hvor kommunene vil ha stor frihet til å velge egne lokale løsninger.

#### Styringsorganer

I overkant av 50 høringsinstanser har merknader til forslaget om at samtlige deltakerkommuner skal være representert i det øverste organet i oppgavefellesskapet. Av disse går over 40 mot forslaget.

Svært mange av høringsinstansene begrunner motstanden sin mot forslaget med at det innebærer en innskrenkning sammenliknet med gjeldende ordning for § 27-samarbeid.

*Spydeberg kommune* uttaler:

Kommunen ønsker å påpeke at forslaget om kommunalt oppgavefellesskap medfører en innskrenkning i forhold til dagens regler om § 27 samarbeid med hensyn til organisering. Å pålegge et representantskap med deltakelse fra alle kommunene vurderes som unødvendig, ufleksibelt og formalistisk.

*Alta kommune* uttaler:

Når det gjelder reglene om organisering av oppgavefellesskapet vurderes det at det ikke er nødvendig å stille krav om at det skal være et representantskap med deltakelse fra alle. Et styre der kommunene selv bestemmer antall og hvem som skal sitte i styret, slik som i dag, bør være tilstrekkelig.

*Salten Regionråd* støtter heller ikke kravet om at alle deltakerne skal være representert i representantskapet, og uttaler:

Salten Regionråd støtter derimot ikke forslaget om kommunalt oppgavefellesskap i forslaget da dette innebærer en innskrenkning i forhold til dagens regler om § 27 samarbeid med hensyn til organisering. Salten Regionråd mener det ikke er behov for å endre reglene knyttet til representasjon i styret. Forslaget om å lovfeste krav til representasjon i styret vil innebære at en gir slipp på dagens fleksibilitet for kommunene til selv å finne velegnede løsninger.

*Friluftsrådernes Landsforbund* støtter forslaget og uttaler:

Vi er enig i at alle deltakerkommunene må være representert i oppgavefellesskapets øverste organ, representantskapet (som vil tilsvare

det de fleste friluftsrådene nå kaller «årsmøtet»). Vi anser det som et viktig demokratisk prinsipp at alle deltakende kommuner er med i øverste styring av interkommunalt samarbeid. Det er imidlertid viktig at representantskapet kan velge underordna folkevalgte organer som styrer oppgavefellesskapet (tilsvarer «styrene» i de fleste friluftsrådene i dag). De største friluftsrådene har 20–30 medlemskommuner og det trengs organer med færre medlemmer for å styre den løpende virksomheten mellom årlige representantskaps-/årsmøter.

Også *Nannestad kommune* mener samtlige deltakerkommuner bør være representert i representantskapet «for å sikre demokratisk styring fra alle eierkommuner».

#### Samarbeidsavtale og ansvarsform

Om lag 40 høringsinstanser uttaler seg om forslaget til samarbeidsavtale og ansvarsform. Ingen av høringsinstansene er negative til regulering av samarbeidsavtalen eller ansvarsformen.

*Hammerfest kommune*, som i stor grad er representativ for høringsinstansenes syn, uttaler:

Det anses å være en fordel at de nye bestemmelsene gir anvisning på hvilke sentrale forhold en samarbeidsavtale minimum må inneholde. Det anses også som positivt at det økonomiske ansvaret klargjøres [...] og at man ved etablering av et samarbeid må ta stilling til om oppgavefellesskapet skal være et eget rettssubjekt eller ikke [...].

*Fylkesmannen i Oppland* uttaler at det er «bra at det settes minimumskrav til samarbeidsavtalen ved opprettelse».

*Datatilsynet* mener forholdet mellom de ulike samarbeidsformene i lovforslaget og personopplysningsregelverket bør komme tydelig fram i proposisjonen. Tilsynet uttaler:

I lovforslagets kapittel 18 hjemles opprettelse av regionale råd, i kapittel 19 opprettelse av kommunale oppgavefellesskap, og i kapittel 20 opprettelse av vertskommunesamarbeid. Data-tilsynet har erfart at disse ordningene skaper problemer for etterlevelsen av personopplysningsloven ved at det kan reises tvil om hvilken kommune som har behandlingsansvaret for de personopplysningene som behandles, samt hvem som evt. er databehandler. Vi mener lovforslaget må være tydelig på at kommu-

ner som inngår oppgavefelleskap og vertskommunesamarbeid har en plikt til å ta stilling til hvem i samarbeidet som har de ulike rollene etter personvernregelverket. Kravene til hva som skal inngå i avtalene er relativt utfyllende for de ulike samarbeidsalternativene, og Datatilsynet anbefaler at avklaring av roller etter personvernlovgivningen tas inn i de respektive bestemmelsene.

Ved etableringen av kommunale oppgavefelleskap skal det opprettes samarbeidsavtaler, noe som kan være nok i seg selv. Det kan i slike tilfeller også være nødvendig å etablere databehandleravtale mellom partene, se personopplysningsloven § 15 og dens forskrifter § 2-15.

Datatilsynet har erfart at det er lite kunnskap hos den enkelte kommune om når det er nødvendig med databehandleravtale mellom kommunene når disse danner kommunale oppgavefelleskap. Når slik avtale er nødvendig bør framgå av § 18-4, § 19-4 og § 20-4 eller følge som en merknad til bestemmelsene i lovproposisjonen.

### 19.3.3.2 Regionråd

Om lag 50 høringsinstanser kommenterer lovforslaget om regionråd. Kun tre høringsinstanser går mot forslaget om å lovregulere regionrådsmodellen, resten støtter forslaget. Det er imidlertid få høringsinstanser som i særlig grad begrunner synet sitt.

*Fylkesmannen i Rogaland* støtter forslaget, og uttaler:

Fylkesmannen er positiv til at de nye bestemmelsene om regionråd tydeliggjør dette alternativet som samarbeidsform i forhold til gjeldende rett.

*Narvik kommune* peker på at regionrådsformen er uklar i dag, og sier:

Det bør presiseres i loven (§ 18-1) at regionrådene er politiske samarbeidsorganer som har til arbeidsområde å behandle generelle samfunnsspørsmål på tvers av kommunegrensene i den regionen som rådet representerer. Det bør presiseres at rådene ikke skal være tjenesteproduserende samtidig med at det presiseres at de ikke kan treffe vedtak som innebærer offentlig myndighetsutøvelse.

*Regionrådet Nord-Gudbrandsdal* uttaler:

*Behovet for å lovfeste ordningen med regionråd støttes og vil være retningsgivende for en viktig del av kommunenes samarbeid.*

*Akershus fylkeskommune* støtter ikke forslaget:

Etter fylkesutvalgets syn er det tilstrekkelig å la alminnelige foreningsrettslige prinsipper [...] regulere samarbeidsformen «regionråd».

*Justis- og beredskapsdepartementet* mener det øverste organet i regionrådet ikke bør kalles «rådet», og uttaler:

Dette er egnet til å skape usikkerhet, da man vil kunne ha vanskelig for å skille mellom «regionrådet» og «rådet». Det øverste organet i et regionråd bør derfor ha et annet navn enn «rådet».

### 19.3.3.3 Overgangsbestemmelser

Svært få høringsinstanser har kommentert forslaget om overgangsbestemmelser. Forslaget får støtte i høringen, men enkelte høringsinstanser påpeker behov for noen mindre justeringer.

*Narvik kommune* mener at «[d]et bør hensyntas i overgangsreglene at kommunestyret må få spørsmålet om samarbeidet skal være et eget rettssubjekt eller ikke til vurdering for at samarbeidet skal være gyldig».

*Oslo kommune* har følgende merknad:

Lovforslaget § 32-2 inneholder overgangsregler for interkommunale styrer etter gjeldende kommunelov § 27. Det foreslås at interkommunalt samarbeid etter denne bestemmelsen senest fire år etter at ny lov trer i kraft, må være omdannet til regionråd eller kommunalt oppgavefelleskap etter forslaget til ny lov. Oslo kommune støtter dette. I andre ledd foreslår det at vedtak om omdanning treffes av styret med flertall av de avgitte stemmene, og at styret med samme flertall kan vedta de endringene i vedtektene som er nødvendige for å omdanne vedtektene til en samarbeidsavtale for en av de to nye samarbeidsordningene. Oslo kommune mener at myndigheten til å vedta omdanning og vedtektsendringer ikke skal ligge til styret i et § 27-samarbeid, og men at det er kommunestyrene som må fatte slikt vedtak. Dette vil også være i tråd med lovforslagets kapittel 17 og 18 der myndigheten til å vedta å opprette regionråd eller kommunalt oppgavefelleskap

er lagt til kommunestyret selv. Det er også i de samme kapitler kommunestyret som skal vedta samarbeidsavtalen og endringer i denne.

*Vestfjorden Avløpsselskap* mener også det er behov for å endre overgangsbestemmelsen, og uttaler:

Bestemmelsen bør endres, for eksempel slik at dersom noen av eierkommunene motsetter seg at omdanningen skjer ved flertallsbeslutning, eller dersom slik beslutning vil innebære vesentlige materielle endringer for samarbeidet, så må vedtaket om dette ha tilslutning fra kommunestyret/fylkestinget i samtlige deltakerkommuner.

### 19.3.4 Departementets vurdering

#### 19.3.4.1 Behov for en enkel organisasjonsform

Departementet gir i punkt 19.1.3 uttrykk for at kommunene bør tilbys gode organisasjonsformer som gjør det mulig å samarbeide og ta ut fordelene som knytter seg til interkommunalt samarbeid. Departementet mener på denne bakgrunnen som utvalget at det bør lovfestes samarbeidsmodeller for både produksjonssamarbeid og politiske samarbeid.

Kommunene bør tilbys en enkel samarbeidsmodell for produksjonssamarbeid om mindre omfattende oppgaver. En slik enkel samarbeidsmodell vil særlig være viktig for å kunne tilby mindre kommuner en enkel, fleksibel og billig organisasjonsmodell for interkommunalt samarbeid. Departementet foreslår derfor i hovedtrekk å videreføre utvalgets forslag til lovregulering av kommunalt oppgavefelleskap, se nærmere om dette i punkt 19.3.4.2.

Departementet mener det også er behov for å fastsette regler for hvordan interkommunalt politisk samarbeid skal foregå, jf. utvalgets forslag til regionråd. Etter departementet vurdering er det behov for enkelte mindre endringer i utvalgets forslag på dette området, se nærmere om dette i punkt 19.3.4.3.

#### 19.3.4.2 Kommunalt oppgavefelleskap

Departementet slutter seg til utvalgets vurdering om at det er behov for en enkel samarbeidsform for kommuner som ønsker å løse oppgaver i fellesskap. Det er samtidig viktig at reguleringen av samarbeidsformen gir en forutsigbar ramme for samarbeidet.

Departementet registrerer at en del av høringsinstansene ønsker å videreføre regelverket for § 27-samarbeid framfor å lovfeste kommunale oppgavefelleskap. Alle høringsinstansene som uttaler seg, synes imidlertid å være enige om at det er behov for en enkel samarbeidsmodell. Høringsinstansene som går mot forslaget, peker særlig på at kommunalt oppgavefelleskap ikke er så fleksibelt som § 27-samarbeid. Dette fordi alle deltakerkommunene må være representert i representantskapet i et oppgavefelleskap, mens de ikke trenger å være det i et § 27-samarbeid. Departementet vil peke på at dette må bygge på en misforståelse. Alle deltakerkommunene må være representert i det øverste organet i et § 27-samarbeid.

Departementet er enig med *Hammerfest kommune* som uttaler at et kommunalt oppgavefelleskap er en «enkel og fleksibel organisasjonsform hvor kommunene vil ha stor frihet til å velge egne lokale løsninger». Departementet vil dessuten understreke at regelverket for oppgavefelleskap i stor grad er en videreføring av regelverket for § 27-samarbeid, selv om reguleringen er noe utvidet. Departementet foreslår på denne bakgrunnen å lovfeste kommunale oppgavefelleskap.

#### Styringsorganer

Et stort flertall av høringsinstansene går mot forslaget om at samtlige deltakerkommuner skal være representert i det øverste organet i et oppgavefelleskap. Det framgår imidlertid av svært mange av høringsuttalelsene at dette synet er begrunnet i at høringsinstansene mener det ikke er behov for å endre reglene som gjelder på dette området. Disse høringsinstansene legger imidlertid feilaktig til grunn at det ikke gjelder noe slikt krav til representasjon i § 27-samarbeid etter gjeldende kommunelov, jf. Ot.prp. nr. 42 (1991–92) side 280 hvor det klart framgår at samtlige deltakerkommuner må være representert i styret.

Departementet mener det er forutsetning for samarbeid at samtlige deltakerkommuner er representert i representantskapet. Dette sikrer demokratisk deltakelse og styring fra samtlige deltakerkommuner. Tilsvarende krav gjelder også for andre samarbeidsmodeller med felles styringsorganer, som for eksempel interkommunale selskaper, vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd og samkommuner. Departementet foreslår derfor at samtlige deltakerkommuner skal være representert i det øverste organet i et oppgavefelleskap.

Utvalget foreslår at representantskapet i et kommunalt oppgavefellesskap skal kunne velge underordnede organer til styring av oppgavefellesskapet. Utvalget foreslår ikke noe krav om at samtlige deltakerkommuner må delta i slike underordnede styringsorganer. *Friluftsrådernes Landsforbund* peker på at det er behov for organer med færre medlemmer for å styre virksomheten mellom representantskapsmøtene. Departementet deler disse vurderingene. Departementet foreslår derfor å videreføre utvalgets forslag på dette området.

#### *Samarbeidsavtale og ansvarsform*

Departementet deler utvalgets syn om at det er behov for å fastsette enkelte minimumskrav til innholdet i samarbeidsavtalen. Departementet synes utvalget har funnet en fornuftig balanse mellom å regulere enkelte sentrale forhold samtidig som kommunene får stor frihet til å bli enige om den nærmere utformingen av samarbeidet. Departementet foreslår på denne bakgrunnen å lovfeste visse minimumskrav til innholdet i samarbeidsavtalen.

Departementet er enig med Datatilsynet i at deltakerkommunene må ta stiling til hvem i samarbeidet som har de ulike rollene etter personvernregelverket. Dette er imidlertid forhold som blir regulert av personvernregelverket, og som kommunene har plikt til å følge uavhengig av hva som eventuelt står om dette i samarbeidsavtalen. Departementet mener derfor at det vil være en unødvendig dobbeltregulering å ta inn noe om forholdet til personregelverket i samarbeidsavtalen.

Departementet er enig med utvalget i at deltakerne bør hefte ubegrenset for oppgavefellesskapets forpliktelser. Dette vil blant annet være med på å sikre oppgavefellesskapet rimelig finansiering. Det var heller ingen av høringsinstansene som hadde et annet syn på dette spørsmålet. Departementet fremmer derfor forslag om at deltakerne skal ha ubegrenset økonomisk ansvar for sin del av oppgavefellesskapets forpliktelser.

#### *19.3.4.3 Interkommunalt politisk råd (regionråd)*

Regionråd er en svært utbredt samarbeidsform hvor mange saker som har betydning for både kommunene, innbyggerne og næringslivet i regionen, blir behandlet. Departementet er enig med utvalget i at det derfor bør gjelde klare rammer for slikt samarbeid, blant annet regler om saksbehandling og møteoffentlighet. Dette er viktig av

hensyn til åpenhet og demokratisk deltakelse og kontroll.

Begrepet regionråd har i dag ikke noe fast juridisk innhold. I sin alminnelighet dreier det seg om politiske samarbeid som deltakerkommunene har opprettet av eget tiltak, og som behandler generelle samfunnsspørsmål som går på tvers av kommunegrensene i det området regionrådet representerer. De fleste regionråd har ikke ansvar for å produsere tjenester til innbyggerne, selv om enkelte regionrådssamarbeid også er involvert i slike oppgaver. Regionråd er også i liten grad tildelt direkte avgjørelsesmyndighet, men også dette forekommer, for eksempel hvor regionrådet driver tilskuddsforvaltning.

Departementet støtter utvalget i at regionråd ikke bør kunne produsere tjenester for innbyggerne eller kommunene i regionen. Dersom kommunene ønsker å samarbeide om å yte tjenester, må de derfor benytte en annen samarbeidsmodell. Dette innebærer en viss innstramming i hva regionråd kan drive med. Departementet er videre enig med utvalget i at deltakerkommunene ikke skal kunne gi et slikt interkommunalt politisk samarbeidsorgan myndighet til å utøve offentlig myndighet, med mindre det er knyttet til interne forhold i samarbeidet eller tilskuddsforvaltning av midler som deltakerkommunene stiller til rådighet.

Utvalget foreslår å benytte begrepet *regionråd* om den nye politiske samarbeidsmodellen, det vil si å videreføre begrepsbruken som benyttes på liknende samarbeid i dag. Departementet mener det vil være uheldig å benytte regionråd om den foreslåtte modellen. Etter departementets vurdering bør navnet på samarbeidsmodellen ta opp i seg det sentrale innholdet i modellen, nemlig at det er snakk om et interkommunalt *politisk* samarbeidsorgan. Dette vil blant annet kunne være av verdi for innbyggernes forståelse av hva slags samarbeid det er snakk om. Departementet mener videre at det vil være uheldig å benytte regionråd på den foreslåtte modellen da en del av de samarbeidene som i dag kaller seg regionråd, har oppgaver utover det å være interkommunale politiske samarbeidsorganer. Det forekommer i dag blant annet at regionråd har en rolle i tjenesteproduksjonen for deltakerkommunene. Departementet mener på denne bakgrunn at den foreslåtte samarbeidsmodellen ikke bør kalles regionråd, men *interkommunalt politisk råd*. Dette navnet vil i større grad enn regionråd beskrive hva som ligger i den foreslåtte samarbeidsmodellen.

Forslaget om å lovregulere regionrådsmodellen samt innholdet i dette regelverket fikk svært



stor oppslutning blant høringsinstansene som uttalte seg om dette. Departementet foreslår derfor i hovedsak for øvrig å lovregulere denne modellen i tråd med utvalgets forslag.

Departementet er imidlertid enig med *Justis- og beredskapsdepartementet* i at det øverste organet i regionrådet ikke bør kalles «rådet». Departementet mener det øverste organet i samarbeidet bør kalles «representantskapet» slik det høyeste organet også blir kalt i kommunale oppgavefelleskap og i interkommunale selskaper.

Departementet foreslår også å videreføre utvalgets forslag til innhold i samarbeidsavtalen.

#### 19.3.4.4 Overgangsbestemmelse

Departementet er enig med utvalget i at det er behov for å lage overgangsbestemmelser for omdanning av eksisterende § 27-samarbeid til andre samarbeidsformer ved innføringen av en ny kommunelov.

Departementet ser at omdanningen fra § 27-samarbeid til interkommunalt politisk råd eller kommunalt oppgavefelleskap og fastsettelse av samarbeidsavtalen vil være mindre byråkratisk dersom et flertall i styret i § 27-samarbeidet kan vedta dette framfor at dette må vedtas av det enkelte kommunestyret i samtlige deltakerkommuner. Kravene til innhold i samarbeidsavtalen for et kommunalt oppgavefelleskap og et interkommunalt politisk råd er imidlertid mer omfattende enn kravene til vedtekter for et § 27-samarbeid. Dersom et flertall i styret skal kunne vedta de endringene i vedtektene som er nødvendige for å omdanne vedtektene til en samarbeidsavtale, vil sentrale deler av innholdet i samarbeidsavtalen bli fastsatt uten at de enkelte deltakerkommunenes kommunestyre behandler saken. Dette er i strid med forslaget om at samarbeidsavtalen må vedtas av kommunestyret i samtlige deltakerkommuner ved etablering av nye interkommunale politiske råd og oppgavefelleskap. Departementet er derfor enig med de høringsinstansene som mener at det er kommunestyrene som må treffe slike vedtak, ikke flertallet i styret, og fremmer forslag til overgangsbestemmelse i tråd med dette.

## 19.4 Vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd – valgbarhet

---

### 19.4.1 Gjeldende rett

Kommuneloven kapittel 5 A inneholder regler om vertskommunesamarbeid. Etter disse reglene kan

en kommune overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver, blant annet å treffe vedtak som innebærer offentlig myndighetsutøvelse, til en vertskommune. Dersom partene ønsker det, kan de velge å oppnevne en felles, folkevalgt nemnd i vertskommunen. Deltakerkommunene kan delegere myndighet til nemnda til å treffe vedtak i saker av både prinsipiell og ikke-prinsipiell betydning. Hver deltakerkommune skal være representert med minst to representanter i nemnda, jf. § 28-1 c nr. 4. Det er ikke noe krav om at medlemmene av nemnda skal velges blant kommunestyremedlemmene i deltakerkommunene.

### 19.4.2 Utvalgets forslag

Utvalget ser at det er flere argumenter som taler for å endre valgbarhetsreglene, slik at bare kommunestyremedlemmer kan velges til nemnda. Kommunestyrene i deltakerkommunene har et overordnet politisk ansvar for at innbyggerne deres får de tjenestene de har krav på etter loven. Dette ansvaret kan de ikke fraskrive seg selv om de faktiske tjenestene blir utført i et interkommunalt samarbeid. Det er derfor generelt viktig med god kontakt mellom kommunestyrene i deltakerkommunene og interkommunale samarbeidsorganer. Med kommunestyreprerentanter i nemnda vil kontakten bli mer direkte og forbindelseslinjene tilbake til kommunestyret kortere enn om andre folkevalgte representanter kommunen i samarbeidet. Myndighetsutøvelse griper dessuten direkte inn i innbyggernes rettigheter og plikter. Det er da særlig viktig med en sterk tilknytningsform. På den annen side vil det å innføre en begrensning i valgbarheten til den felles, folkevalgte nemnda svekke den kommunale organisasjonsfriheten. Etter utvalgets vurdering er kommunene selv nærmest til å vurdere hvilke hensyn som bør vektlegges ved valg av personer til nemnda. Det at færre vil bli valgbare, vil dessuten øke arbeidsbelastningen for de få som er valgbare (kommunestyreprerentantene).

Utvalget peker på at et annet moment som tilsier endring i valgbarhetsreglene, er at det er viktig at interkommunalt samarbeid, spesielt om sentrale kommunale oppgaver, sikres sterk politisk forankring i deltakerkommunene, både fra et demokratiperspektiv og fra et styringsperspektiv. Å lovfeste en regel om at bare kommunestyremedlemmer i deltakerkommunene er valgbare til den felles, folkevalgte nemnda, vil kunne være et bidrag til å sikre bedre politisk forankring i deltakerkommunene enn etter nåværende ordning. En slik regel vil sikre at samarbeidet blir styrt av

representanter som er valgt direkte av innbyggerne i deltakerkommunene, jf. demokratiperspektivet.

Selv om flere argumenter taler for å endre valgbarhetsreglene, peker utvalget på at hovedmålet med gjennomgangen av kommuneloven er å styrke det kommunale selvstyret. Det å innskrenke kommunenes adgang til selv å velge hvem de ønsker som sine representanter i den felles, folkevalgte nemnda, vil ikke være i tråd med dette formålet. Et generelt prinsipp for styring av kommunesektoren er at nasjonale myndigheter ikke bør gripe sterkere inn i kommunenes handlingsfrihet enn det formålet bak en eventuell regulering tilsier. Der kommunene samarbeider om sentrale velferdsoppgaver, mener utvalget det er grunn til å anta at kommunene selv vil se betydningen av å la seg representere av kommunestyrerepresentanter. Dersom samarbeidet dreier seg om mer perifere kommunale oppgaver, eller for eksempel oppgaver hvor det kan være fordelaktig med spisskompetanse i nemnda, kan det likevel være at kommunene vil finne det mer hensiktsmessig å velge andre personer enn kommunestyrerepresentanter til å representere seg i nemnda. Utvalget mener det er kommunene selv som er nærmest til å vurdere hvilke hensyn som bør veie tyngst ved valg av medlemmer til nemnda. Utvalget mener dessuten at forbindelsen til deltakerkommunene kan sikres på andre måter enn ved at deltakerne blir representert med kommunestyrerepresentanter i nemnda, for eksempel ved tettere rapportering fra vertskommunen til de andre kommunene. Utvalget foreslår på denne bakgrunnen ingen særregler for valgbarhet til den folkevalgte nemnda i et vertskommunesamarbeid.

#### 19.4.3 Høringsinstansenes syn

Det er kun en håndfull høringsinstanser som har kommentert forslaget til regulering av vertskommunesamarbeid. *Narvik kommune* og *Kongsberg kommune* støtter utvalgets forslag til lovregulering av vertskommunemodellen.

*Fylkesmannen i Rogaland* støtter utvalgets konklusjon om at ikke bare medlemmer av kommunestyret skal være valgbar til den felles, folkevalgte nemnda, og uttaler:

Fylkesmannen støtter utvalgets konklusjon på dette punkt, da det etter forholdene kan være hensiktsmessig å ha anledning til å velge andre personer enn de som sitter i kommunestyrene, f.eks. personer med særlig faginnsett i det aktuelle fagområdet.

#### 19.4.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår å videreføre vertskommunemodellen. Den er tatt i bruk av mange kommuner, og det er ingen høringsinstanser som mener at modellen ikke bør videreføres. Det er dessuten bare denne samarbeidsmodellen som er særskilt beregnet på samarbeid om offentlig myndighetsutøvelse.

Departementet er videre enig med utvalget og de høringsinstansene som mener at det ikke bare er medlemmer av de enkelte kommunestyrene som skal være valgbar til den felles, folkevalgte nemnda i et vertskommunesamarbeid.

### 19.5 Klageorgan ved intern klagebehandling

---

#### 19.5.1 Gjeldende rett

Etter forvaltningsloven § 28 første ledd kan et enkeltvedtak påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken til det forvaltningsorganet som er nærmest overordnet det organet som traff vedtaket. På de fleste saksområder er det likevel med hjemmel i særlovgivningen fastsatt at klager skal behandles av et statlig forvaltningsorgan. Dette gjelder både der vedtaket er truffet av en kommune, og der vedtaket er truffet av andre organer, for eksempel et interkommunalt organ.

I en del tilfeller skal likevel klage på enkeltvedtak som er truffet av kommunen, behandles internt i kommunen, jf. forvaltningsloven § 28 andre ledd. Det følger av denne bestemmelsen at for enkeltvedtak truffet av et forvaltningsorgan opprettet i medhold av kommuneloven, er utgangspunktet at klagen skal behandles av kommunestyret. Kommunestyret kan i stedet bestemme at formannskapet, eller én eller flere særskilte klagenemnder oppnevnt av kommunestyret, skal behandle klagen. Der kommunen i et slikt tilfelle unntaksvis overlater myndigheten til å treffe enkeltvedtak til et annet rettssubjekt, for eksempel et interkommunalt selskap, kan det være uklart hvem som skal behandle klagen på selskapets vedtak. Kommunene må ha hjemmel i lov eller forskrift for å kunne overlate til andre rettssubjekter å treffe enkeltvedtak. Slike hjemler er ikke vanlige. Det finnes imidlertid enkelte regler i særlovgivningen, for eksempel brann- og eksplosjonsvernloven § 41. Verken kommuneloven, IKS-loven, aksjeloven eller forvaltningsloven inneholder noen regulering av hvem som er klageor-

gan når vedtaket er truffet av et § 27-samarbeid, et interkommunalt selskap eller et aksjeselskap.

Kommunal- og regionaldepartementet ga i 1994 ut en veileder om intern klagebehandling i kommunene. Veilederen peker på to alternativer for hvilket organ som kan være klageinstans dersom interkommunale styrer treffer enkeltvedtak: enten vertskommunens klageorgan, det vil si kontorkommunen for samarbeidet, eller et eget klageorgan for den interkommunale virksomheten. Veilederen omhandler kun interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27, da den ble utarbeidet før IKS-loven.

Rettstilstanden må derfor kunne sies å være noe uklar med hensyn til hvilket organ som skal stå for den interne klagebehandlingen når et annet rettssubjekt treffer enkeltvedtak på vegne av kommunen.

### 19.5.2 Utvalgets forslag

Det er etter utvalgets vurdering flere organer som kan være klageinstans for klager på vedtak som er truffet av egne rettssubjekter, og hvor klagen er gjenstand for intern klagebehandling.

Et alternativ er å la *klageorganet i kontorkommunen* behandle klagen. Det at alle klager skal behandles av dette klageorganet, innebærer at de andre kommunene i samarbeidet fraskriver seg ansvar for og innflytelse over klagebehandlingen. Det vil være kontorkommunen alene som tar stilling til hvordan klagen skal avgjøres. Utvalget peker på at dette vil innebære en ansvarsfraskrivelse som ikke er i tråd med at det formelle ansvaret for myndighetsutøvelsen ligger hos den enkelte kommunen, og at klagen skal være gjenstand for intern klagebehandling i kommunen. Utvalget stiller spørsmål ved om slike vedtak vil ha legitimitet blant innbyggerne i deltakerkommunene.

Et annet alternativ er at klagen blir behandlet i *den enkelte deltakerkommunen*. Dette alternativet innebærer at det vil bli flere (ulike) klageorganer, nemlig de klageorganene som er klageinstans for interne klager i deltakerkommunene. Etter forvaltningsloven § 28 andre ledd kan dette være kommunestyret, formannskapet eller én eller flere særskilte klagenemnder, avhengig av hva den enkelte kommunen bestemmer.

Utvalget framhever at et argument for en slik løsning er at når Stortinget har lagt en bestemt oppgave/myndighet til kommunen, skaper det god sammenheng i regelverket dersom hver kommune også har det siste ordet med hensyn til hvordan oppgaven skal utføres på vegne av sin

kommune. Dette gjelder også der et annet rettssubjekt utfører oppgaven på vegne av kommunen. Den enkelte kommunen har også i slike tilfeller det overordnede politiske ansvaret for hvordan myndigheten utøves. Dette er videre løsningen som er valgt for behandling av denne type klager for vedtak som treffes i et administrativt vertskommunesamarbeid, jf. kommuneloven § 28-1 f.

Hensynet til kommunalt selvstyre i videre forstand kan også være et argument for dette alternativet. De andre løsningene vil innebære en begrensning i den enkelte kommunes kompetanse til å avgjøre egne saker.

Utvalget peker på den annen side på at en slik klageordning kan undergrave det forpliktende elementet i samarbeidet. Mange vil dessuten kunne komme til å klage for å få saken behandlet i hjemkommunen sin. En ordning med egne klagenemnder for hver av deltakerkommunene vil også kunne føre til forskjellsbehandling basert på hvilken kommune klagerne er bosatt i, noe som vil kunne redusere legitimiteten samarbeidet har i befolkningen.

Utvalget viser til at et annet argument mot denne løsningen er at den vil kunne gjøre det vanskelig for det interkommunale organet å praktisere regelverket i framtidige saker. Organet skal jo innrette seg etter praksisen fra klagebehandlingen. Med flere klagenemnder kan dette bli vanskelig dersom klageinstansene kommer til ulike resultater. Det er i tillegg slik at den enkelte deltakerkommunen ikke kan gi instruks om hvordan et selvstendig rettssubjekt skal avgjøre konkrete saker. Deltakerkommunene kan kun styre gjennom sin deltakelse i samarbeidets eierorgan (generalforsamling/representantskap). Dette innebærer at kommunene kun kan styre i fellesskap. Å legge klagekompetansen til den enkelte deltakerkommunen vil videre bryte med prinsippene for fordeling av kompetanse og ansvar mellom deltakerkommunene og samarbeidsorganet. Også dette tilsier at det ikke er noen god løsning med en egen klagenemnd i hver deltakerkommune.

Utvalget påpeker at et tredje alternativ er å oppnevne en *særskilt klagenemnd*. Fordelen med en slik løsning er at den bygger opp om samarbeidets forpliktende karakter. Den er i tråd med at vedtakskompetansen er flyttet ut av deltakerkommunene og over i et samarbeidsorgan. En slik klageordning innebærer dessuten at klagen blir behandlet internt i vedtaksorganet, i samsvar med det generelle utgangspunktet i forvaltningsloven § 28 andre ledd. En felles klagenemnd vil også sikre en enhetlig vedtakspraksis. Dette er også i

tråd med den interne klageordningen i vertskommunesamarbeid med felles nemnd, jf. kommuneloven § 28-1 g nr. 1.

Utvalget mener det ikke vil være noen god løsning å legge klagebehandlingen til kontorkommunens klageorgan. De andre deltakerkommunene vil da i praksis fraskrive seg ethvert ansvar for utfallet av klagebehandlingen. Det å legge klagebehandlingen til deltakerkommunenes klageorgan eller en særskilt interkommunal klagenemnd, finnes i ulike varianter allerede i dagens lovgivning, selv om det er noen ulemper ved begge. Etter utvalgets vurdering tilsier det forhold at det ikke er noe over-/underordningsforhold mellom deltakerne og samarbeidsorganet, at klagebehandlingen ikke skjer i den enkelte deltakerkommunen. Videre tilsier hensynet til at det vil bli komplisert for samarbeidet å følge opp en eventuell ulik praksis fra klagenemndene, at man ikke velger ordningen med separate klagenemnder i deltakerkommunene. Utvalget mener på denne bakgrunn at de beste hensynene taler for å legge klagebehandlingen til én eller flere særskilte interkommunale klagenemnder oppnevnt av samarbeidsorganet selv.

### 19.5.3 Høringsinstansenes syn

Det er kun *Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap* som har kommentert utvalgets forslag til lovfesting av klageorgan. Direktoratet uttaler at det «imøteses tydeligere regler på dette området».

### 19.5.4 Departementets vurdering

Departementet er enig med utvalget i at det er uheldig at det er uklart hvilket organ som skal stå for den interne klagebehandlingen når et annet rettssubjekt treffer enkeltvedtak etter overført myndighet fra en kommune. Departementet mener derfor dette bør klargjøres i forvaltningsloven.

Departementet er enig med utvalget i at klagebehandlingen bør legges til én eller flere særskilte interkommunale klagenemnder oppnevnt av det rettssubjektet som har truffet det påklagete vedtaket. En slik ordning vil samsvare best med hvordan den interne klagebehandlingen er regulert for vedtak som er fattet av kommunen selv. Det vil også sikre en enhetlig praksis samt bygge opp om samarbeidets forpliktende karakter.

## 19.6 Forholdet til regelverket for offentlige anskaffelser

Anskaffelsesreglene, gitt i lov 17. juni 2016 nr. 73 med tilhørende forskrifter, kommer til anvendelse ved tildeling av offentlige kontrakter om blant annet levering av varer og tjenester. Dersom en kommune selv produserer varer eller tjenester internt i kommuneorganisasjonen (egenregi), kommer anskaffelsesreglene ikke til anvendelse. Dersom noen andre enn kommunen produserer varer eller tjenester som kommunen benytter, må det tas stilling til om dette er en anskaffelse som omfattes av anskaffelsesregelverket. Interkommunalt samarbeid innebærer at en oppgave ikke blir utført av kommunen selv, men at et interkommunalt organ eller en form for løser interkommunalt samarbeid, for eksempel et samarbeid etablert gjennom en avtale mellom kommunene, utfører den. I utgangspunktet vil en avtale mellom en kommune og et selskap eller et interkommunalt samarbeid om at kommunen skal kjøpe varer eller tjenester fra selskapet/samarbeidet, omfattes av regelverket for offentlige anskaffelser. Likevel oppstiller anskaffelsesreglene flere unntak fra dette utgangspunktet, blant annet slik at ulike former for samarbeid mellom offentlige virksomheter ikke omfattes.

For å vurdere om de ulike formene for interkommunalt samarbeid oppfyller kravene til unntak etter anskaffelsesreglene, må den enkelte samarbeidsformen vurderes konkret.

Utvalget omtaler overordnede problemstillinger knyttet til forholdet mellom interkommunalt samarbeid og anskaffelsesreglene i punkt 18.9 i NOU 2016: 4. Utvalget fikk under sitt arbeid beskjed om at departementet vurderte vertskommuneregelverket opp mot de nye anskaffelsesdirektivene til EU fra 2014, og at det derfor ikke var hensiktsmessig for utvalget å gå tungt inn i vurderingen av forholdet mellom vertskommunemodellen og anskaffelsesregelverket. Utvalget gikk på denne bakgrunnen ikke grundig inn i denne problemstillingen. Utvalget omtalte likevel reglene i de nye anskaffelsesdirektivene og deres forhold til de ulike formene for interkommunalt samarbeid, samtidig som det oppfordret departementet til å bringe klarhet i om noen av unntakene i anskaffelsesreglene vil kunne komme til anvendelse på vertskommunemodellen.

Utvalget peker på at reglene i det nye anskaffelsesdirektivet ikke legger noen begrensninger på muligheten til å opprette regionråd (interkommunalt politisk råd) til å behandle saker som går på tvers av kommunegrensene. Når det gjelder

kommunalt oppgavefelleskap, mener utvalget at slike samarbeid, vil kunne omfattes av unntaket for utvidet egenregi, gjennomført i norsk rett ved forskrift om offentlige anskaffelser § 3-1. Dersom det kommunale oppgavefelleskapet ikke er et eget rettssubjekt, vil unntaket for ikke-institusjonalisert samarbeid eller samarbeidsavtaler kunne anvendes, gjennomført i norsk rett ved forskrift om offentlige anskaffelser § 3-3. Utvalget viser til at utredningen Advokatfirmaet Hjort DA har utført for Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Nye anskaffelsesdirektiver og unntaket for offentlig-offentlig samarbeid. Forholdet til norske interkommunale samarbeidsordninger*, i stor grad ligger til grunn for utvalgets vurderinger.

Departementet støtter utvalgets vurderinger om forholdet mellom anskaffelsesregelverket og samarbeidsformene interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap. Departementet har vurdert reglene om vertskommunemodellen i lys av de nye anskaffelsesreglene, blant annet som en oppfølging av at advokatfirmaet Hjort DA i sin utredning er usikker på om reglene om vertskommunesamarbeid vil oppfylle kravene til unntak etter anskaffelsesreglene. Departementet er kommet til at det ikke nå vil foreslå justeringer i reglene om vertskommunesamarbeid, for å sikre at denne samarbeidsmodellen er i tråd med anskaffelsesreglene. Avgjørelsen av om et samarbeid er i tråd med reglene om offentlige anskaffelser, må skje etter en tolkning av anskaffelsesreglene og det enkelte samarbeidet. Når kommuner vurderer å inngå samarbeid om å løse ulike oppgaver, blir det dermed viktig at kommunene er bevisst at det kan være behov for å vurdere samarbeidet opp mot anskaffelsesreglene. Dette for å avklare at samarbeidet ikke innebærer et kjøp i anskaffelsesrettslig forstand, som må ut på anbud dersom det ikke omfattes av et av unntakene i anskaffelsesreglene.

Når departementet mener at interkommunale samarbeids forhold til anskaffelsesreglene avgjøres gjennom en tolkning av anskaffelsesreglene, betyr det at kommunene ikke kan etablere et samarbeid etter formene for samarbeid som reguleres i kommuneloven, og dermed være sikret at samarbeidet ikke innebærer en anbudspliktig kontrakt etter anskaffelsesretten. Ved usikkerhet om forholdet omfattes av anskaffelsesreglene, må det gjøres en vurdering av samarbeidet i lys av anskaffelsesreglene. Hvis det er gjort en vurdering av samarbeidet, og vurderingen tilsier at samarbeidet ikke er i tråd med anskaffelsesreglene, kan kommunene endre rammene for samarbeidet for at det ikke skal være i strid med anskaffelsesre-

glene. En slik endring kan for eksempel være å etablere et eget organ for samarbeidet som de samarbeidskommunene har kontroll over.

For omtale av anskaffelsesregelverket, og da særlig reglene om unntakene for samarbeid i offentlig sektor, viser departementet blant annet til veiledning om anskaffelsesregelverket utgitt av Nærings- og fiskeridepartementet. Noen prinsipper som vil være aktuelle i vurderingen av hvordan et interkommunalt samarbeid forholder seg til anskaffelsesreglene, kan likevel oppstilles her:

Om et samarbeid vil være omfattet av anskaffelsesreglene, må alltid vurderes konkret ut fra alle relevante rettslige og faktiske forhold i det konkrete samarbeidet. Det er disse forholdene, og ikke hva samarbeidet betegnes som, som er avgjørende. Forholdene som må vurderes, er blant annet hvilken kontroll de involverte kommunene («oppdragsgiverne») har over det organet som utfører oppgaven, hvorvidt organet også utfører oppgaven for andre enn de involverte og om det er private eierandeler i organet. Dersom samarbeidet ikke er etablert i et egen organ, men bygger på en avtale e.l., må det blant annet vurderes om samarbeidet har til formål å sikre at offentlige oppgaver blir utført for å oppnå et felles mål, at det blir utført utelukkende av hensyn til offentlige interesser og om mindre enn 20 prosent av aktivitetene som samarbeidet omfatter, blir utført for andre enn oppdragsgiverne. At et samarbeid er organisert etter en bestemt modell er ikke i seg selv tilstrekkelig til å kunne si hvordan samarbeidet vurderes etter anskaffelsesreglene, det må alltid gjøres en konkret vurdering av det enkelte samarbeidet.

Intensjonen med modellene for interkommunalt samarbeid er å tilrettelegge for forsvarlig saksbehandling og reelt samarbeid på tvers av kommunegrensene, og ikke å introdusere en modell for kjøp og salg av tjenester mellom kommuner. Når et «samarbeid» mellom kommuner bærer mindre preg av samarbeid, og mer preg av at en kommune utfører eller leverer tjenester for en eller flere andre kommuner mot vederlag, vil det være behov for at det gjøres en vurdering av forholdet opp mot reglene om offentlige anskaffelser. Dette for å avgjøre om en kommune kan gå direkte til en annen kommune for å få utført tjenesten, eller om kontrakten om levering av tjenesten må legges ut på offentlig anbud.

For å gjøre det klart at anskaffelsesreglene kan komme til anvendelse på interkommunalt samarbeid, inkludert samarbeid innenfor vertskommunemodellen, slik at samarbeidet *kan* bli vurdert som et kjøp som skal anbudsutsettes etter

anskaffelsesreglene, foreslår departementet å sette inn en henvisning til reglene om offentlige

anskaffelser i den overordnede bestemmelsen om interkommunalt samarbeid i § 17-1.

## 20 Økonomiforvaltning

### 20.1 Sentrale hensyn bak økonomibestemmelsene

---

Kommunelovens regler om økonomiforvaltningen i kommunene skal ivareta flere hensyn. Utvalget framhever at et sentralt formål med økonomibestemmelsene er å støtte opp om det kommunale selvstyret. Departementet slutter seg til dette. Departementets lovforslag bygger på at kommunestyret fortsatt skal ha ansvaret for styring og kontroll med kommunens økonomi, innenfor de rammene som loven setter. Samtidig skal reglene støtte opp om en økonomiforvaltning i kommunene som ivaretar den økonomiske handlingsfriheten lokalt. Økonomisk handlingsrom er et premiss for mulighetene til å utøve lokal politikk.

Departementet legger videre til grunn at reglene om økonomiforvaltningen også må ha som formål å trygge det finansielle grunnlaget for kommunenes produksjon av velferdstjenester. Balanse i de kommunale budsjettene er avgjørende for å kunne opprettholde og videreutvikle tjenestetilbudet. Reglene i kommuneloven må derfor legge begrensninger på hvor store utgifter kommunene kan pådra seg. Balanse i de kommunale budsjettene har også betydning for å oppnå finansiell stabilitet og en positiv nasjonaløkonomisk utvikling. Reglene må videre legge til rette for effektiv ressursbruk, og at kommunene innenfor rammefinansieringen har rom for å prioritere ressursbruken ut fra lokale behov. I tillegg er det nødvendig med regler som gir kreditorene trygghet for at kommunene alltid vil være i stand til å dekke sine betalingsforpliktelser. Dette er de hensynene som tradisjonelt har ligget bak økonomireglene, og som også utvalget la til grunn i sin utredning.

### 20.2 Overordnede bestemmelser om økonomiforvaltningen

---

#### 20.2.1 Gjeldende rett

Kommuneloven inneholder i dag ingen innledende eller overordnede bestemmelser med generelle krav til økonomiforvaltningen.

Gjeldende rett stiller enkelte generelle krav til kommunenes planlegging. Kommuneloven § 5 fastsetter blant annet at kommuneplanleggingen skal bygge på en realistisk vurdering av den forventede utviklingen i kommunen, og de økonomiske ressursene som vil stå til rådighet, slik dette framgår av økonomiplanen.

#### 20.2.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at kommunelovens kapittel om økonomiforvaltning skal innledes med en bestemmelse som stiller tre overordnede krav til styringen og forvaltningen av kommunens virksomhet og økonomi. Det første kravet er et nytt lovkrav som gjelder kommunenes eget ansvar for å ha en langsiktig økonomiforvaltning, omtalt som generalbestemmelse. Det andre kravet stiller krav om planlegging. Det tredje kravet løfter fram gjeldende bestemmelse om en forsvarlig finans- og gjeldsforvaltning.

#### *Generalbestemmelse om økonomiforvaltningen*

Utvalgets forslag til en ny innledende generalbestemmelse slår fast at kommunene skal forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handleevnen blir ivarettatt over tid. Utvalget peker på at en slik bestemmelse løfter idealet om en langsiktig økonomiforvaltning sterkere fram i loven, og markerer kommunenes eget ansvar for dette.

Utvalget mener samtidig at det må være opp til den enkelte kommunen å avgjøre ut fra lokale forhold og utfordringer hvordan økonomiforvaltningen skal innrettes for å ivareta langsiktige hensyn, innenfor de kravene som loven for øvrig stiller til økonomiforvaltningen. Utvalget understreker at generalbestemmelsen ikke egner seg som grunnlag for lovlighetskontroll.

#### *Overordnet bestemmelse om kommunal planlegging*

Utvalget foreslår at kommuner skal utarbeide samordnede og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi og for lokalsamfunnets utvikling. Dette kravet viderefører hovedinnholdet i

gjeldende kommunelov § 5 nr. 1 og nr. 2 i en ny og kortere form. Utvalget ønsker å markere at planlegging er et sentralt verktøy for utvikling og politisk styring av kommunenes egen virksomhet og økonomi og for utvikling av lokalsamfunnet.

Utvalget foreslår å oppheve gjeldende kommunelov § 5 nr. 3 om at nærmere regler om planlegging gis i medhold av lov. Utvalget mener at bestemmelsen er overflødig.

#### *Overordnet bestemmelse om finans- og gjeldsforvaltning*

Utvalget foreslår også at de grunnleggende kravene til finans- og gjeldsforvaltningen løftes opp som en av de innledende bestemmelsene i lovens kapittel om økonomiforvaltning. Dette svarer til gjeldende kommunelov § 52 nr. 3, deriblant kravet om at kommunene skal forvalte sine midler slik at tilfredsstillende avkastning kan oppnås, uten at det innebærer vesentlig finansiell risiko.

### **20.2.3 Høringsinstansenes syn**

Forslaget om å lovfeste en generalbestemmelse for kommunenes økonomiforvaltning får støtte fra alle de om lag 40 høringsinstansene som har uttalt seg til forslaget.

*Beiarn kommune* uttaler at:

Et kommunestyres ansvarlighet må strekke seg utover egen valgperiode. Foreslåtte presiseringer bidrar til et økonomisk handlingsrom for fremtidige folkevalgte organer, uten at kravene er for strenge.

*Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI)* foreslår å utvide generalbestemmelsen til å inkludere et krav om at kommunene skal ivareta livssyklus-kostnader for å stimulere til vurderinger av de samlede kostnadene av investeringer over investeringsenes levetid.

Ingen av høringsinstansene kommenterer utvalgets forslag om en overordnet bestemmelse om kommunal planlegging.

Enkelte høringsinstanser mener at bestemmelsen som sier at «kommuner og fylkeskommuner også skal forvalte sine finansielle midler slik at tilfredsstillende avkastning oppnås», bør utgå siden denne kan oppfattes som en oppfordring til spekulasjon.

### **20.2.4 Departementets vurdering**

Departementet slutter seg i hovedsak til utvalgets forslag om en ny innledende bestemmelse med grunnleggende krav til kommunenes økonomiforvaltning.

Departementet deler utvalgets vurderinger og forslag om å lovfeste en generalbestemmelse, som slår fast at kommunene skal forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. Lovens bestemmelser om økonomiforvaltning bør få fram kommunenes eget ansvar for å ha en langsiktig økonomiforvaltning, hvor kommunene ikke bare oppfyller de minimumskravene som følger av lovens nærmere bestemmelser om økonomiforvaltningen.

Departementet er videre enig med utvalget i at en slik generalbestemmelse ikke egner seg som grunnlag for kontroll med om vedtak er i strid med bestemmelsen (lovlighetskontroll). Departementet vil peke på at generalbestemmelsen slik den er formulert åpner for et vidt skjønn fra kommunenes side. Bestemmelsen er heller ikke ment å legge ytterligere rettslige begrensninger på kommunenes frihet til å disponere kommunens ressurser, i tillegg til de begrensningene på kommunenes økonomiforvaltning som ellers følger av økonomibestemmelsene i kommuneloven. Dette innebærer at det skal svært mye til for å kunne fastslå at et vedtak rettslig sett vil være i strid med generalbestemmelsen.

Departementet er enig med *DIFI* i at kommunene må vurdere livssyklus-kostnadene ved investeringer. Livssyklus-kostnader er imidlertid ett av mange hensyn som kommunene må ivareta i sin økonomiforvaltning. Departementet mener at generalbestemmelsen bør være av generell karakter og ikke trekke fram enkelte spesielle forhold som skal til for å ivareta kommunens økonomiske handlingsrom. Departementet ser det som naturlig at kommunene i sine økonomireglementer selv stiller krav om vurderinger av livssyklus-kostnader, der det er nødvendig.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at kommunene skal utarbeide samordnete og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi og for lokalsamfunnets utvikling. Dette markerer at planlegging er et sentralt verktøy for kommunestyret. Bestemmelsen erstatter gjeldende kommunelov § 5.

Departementet slutter seg også til utvalgets forslag om å løfte opp de grunnleggende kravene til finans- og gjeldsforvaltningen som en av de innledende bestemmelsene i lovens kapittel om økonomiforvaltning. Dette gjelder kommunenes plikt



til å forvalte sine finansielle midler og sin gjeld uten at det innebærer vesentlig finansiell risiko, og slik at kommunene kan innfri sine betalingsforpliktelse ved forfall. Departementet foreslår imidlertid at kravet om at kommunene i finansforvaltningen skal oppnå «tilfredsstillende avkastning» ikke videreføres i ny lov. Dette er nærmere omtalt i punkt 20.7.

## 20.3 Kommunestyrets verktøy for økonomistyring

### 20.3.1 Økonomireglement. Finansielle måltall

#### 20.3.1.1 Gjeldende rett

Kommuneloven stiller i dag ikke krav om at kommunene skal ha et økonomireglement med nærmere regler for kommunens egen økonomiforvaltning. Loven stiller heller ikke krav om at kommunene skal benytte finansielle måltall som styringsverktøy.

#### 20.3.1.2 Utvalgets forslag

Kommunestyret har det øverste ansvaret for å planlegge, prioritere bruken av midler og ivareta kommunens økonomi. Utvalget viser til at de sentrale og lovfestede verktøyene for dette er økonomiplanen, årsbudsjettet, årsregnskapet og årsberetningen samt regler for finans- og gjeldsforvaltningen (finansreglement). Utvalget foreslår i tillegg at kommunestyret skal ha plikt til å vedta et økonomireglement og å bruke finansielle måltall i økonomistyringen.

#### Økonomireglement

Utvalget foreslår å lovfeste at kommunestyret må fastsette nærmere regler for kommunens styring og kontroll med økonomien. Et slikt internt økonomireglement vil utfylle økonomibestemmelsene i kommuneloven med forskrifter, og vil kunne tilpasses behovene i den enkelte kommunen. Sentrale temaer i et økonomireglement vil eksempelvis være interne regler som bidrar til god økonomistyring og måloppnåelse, forsvarlig og effektiv økonomiforvaltning, regeletterlevelse og et godt beslutningsgrunnlag for politikerne. Utvalget foreslår å lovfeste et krav om at alle kommuner skal ha et økonomireglement, men foreslår ikke nærmere krav til økonomireglementets innhold eller form.

#### Finansielle måltall

Utvalget viser til at det har blitt vanligere at kommuner benytter finansielle måltall i sin økonomistyring. Med finansielle måltall siktes det til politiske mål for økonomisk utvikling, eksempelvis mål for utvikling i netto driftsresultat, gjeldsgrad og driftsreserver. Utvalget mener at bruk av finansielle måltall bør benyttes av alle kommunene som styringsverktøy, og foreslår derfor en plikt for kommunestyret til å fastsette slike. Dette vil kunne bidra til å øke bevisstheten om langsiktig økonomiforvaltning i budsjettprosessene og bedre kunnskapen om kommunens økonomiske stilling og hvilke politiske ambisjoner det er rom for i et lengre perspektiv. Forslaget stiller ikke nærmere krav til valg av måltall og hvilket nivå måltallene bør ligge på. Dette må vurderes individuelt for den enkelte kommune. Måltallene må fastsettes slik at de gjenspeiler hva som skal til for å oppnå en forsvarlig langsiktig økonomisk utvikling.

#### 20.3.1.3 Høringsinstansenes syn

##### Økonomireglement

Forslaget om å lovfeste krav om økonomireglement får støtte fra alle de om lag 15 høringsinstansene som uttaler seg om dette.

##### Finansielle måltall

Forslaget om å stille krav om finansielle måltall får bred støtte fra de om lag 50 høringsinstansene som uttaler seg om forslaget.

*Fylkesmannen i Buskerud* uttaler:

Når kommuner legger til grunn egne måltall eller handlingsregler, bidrar det til større forståelse og ansvar i kommunen for egen økonomisk utvikling. Dette vil over tid bidra til å styrke kommunens økonomi.

*Kommunalbanken* uttaler:

Bruk av gode økonomiske måltall anses sentralt for å ivareta en bærekraftig økonomi på lang sikt. Det vil være viktig at de måltallene kommunen velger å styre etter er forpliktende og godt forankret både politisk og administrativt. I vår dialog med kommunene ser vi at de som lykkes med bruk av finansielle måltall er de som har gjennomført en god prosess i forkant av valg av måltall. Lykkes man med å eta-

blere et eierskap til måltallene er det større sannsynlighet for at man også lykkes med å prioritere slik at man når måltallene.

Enkelte høringsinstanser, deriblant *Sandnes kommune*, mener at det bør fastsettes nasjonale standarder for finansielle måltall.

Som eneste høringsinstans går *Fyresdal kommune* imot forslaget. Kommunen peker på at opplæring og informasjon kan stimulere kommunene til å ta i bruk finansielle måltall som styringsverktøy, framfor å pålegge det i lov.

#### 20.3.1.4 Departementets vurdering

##### Økonomireglement

Departementet er enig med utvalget i at det er nødvendig at kommunestyret fastsetter nærmere lokale regler for økonomiforvaltningen som utfyller økonomibestemmelsene i lov og forskrift. Departementet foreslår derfor å lovfeste at alle kommuner skal utarbeide et økonomireglement. Det er etablert praksis i dag at kommunene utarbeider slike økonomireglement. Hensikten med lovforslaget er også at kommunene gjør en nærmere vurdering av behovet for å oppdatere økonomireglementene, blant annet av hensynet til en langsiktig økonomiforvaltning.

##### Finansielle måltall

Departementet er enig i utvalgets vurderinger om at finansielle måltall kan gi et bedre grunnlag for beslutninger i økonomiplan- og budsjettprosessen, og bedre grunnlag for åpenhet og vurderinger av den økonomiske utviklingen i årsberetningen. Departementet merker seg at utvalgets forslag om at kommunestyret må ta i bruk finansielle måltall har fått bred positiv tilslutning blant høringsinstansene. Departementet vil på denne bakgrunnen videreføre utvalgets lovforslag.

Departementet vil understreke at de finansielle måltallene må fastsettes av den enkelte kommune ut fra kommunens økonomiske situasjon. Det er ikke hensiktsmessig å fastsette bindende regler for valg av måltall og hvilket nivå måltallene bør ligge på. Departementet legger vekt på at kommunene selv må ta eierskap til utarbeidelsen av og bruk av finansielle måltall som styringsverktøy.

### 20.3.2 Innholdet i økonomiplanen og årsbudsjettet

#### 20.3.2.1 Innledning

I hovedsak foreslår utvalget å videreføre dagens regler om økonomiplanen og årsbudsjettet. Dette gjelder blant annet kommunestyrets plikt til *selv* å vedta en fireårig økonomiplan og et årsbudsjett, formannskapetets rett og plikt til å innstille til vedtak om økonomiplan og årsbudsjett, og kravet om at innstillingen skal legges ut til alminnelig ettersyn minst 14 dager før kommunestyret skal behandle den. Disse reglene har fått ingen eller svært lite oppmerksomhet i høringen, og departementets lovforslag er i tråd med det utvalget foreslår. Det samme gjelder reglene om årsbudsjettets bindende virkning og reglene om budsjettstyring, som også i hovedsak videreføres.

Lovforslaget innebærer i store trekk en videreføring av dagens krav til innholdet i økonomiplanen og årsbudsjettet, i tråd med utvalgets forslag. Endringer i reglene om økonomiplanens og årsbudsjettets innhold omtales nærmere nedenfor. Proposisjonen legger for øvrig opp til at enkelte regler om innholdet i økonomiplanen og årsbudsjettet skal fastsettes i forskrift.

Departementet legger som utvalget til grunn at det kommunale budsjett- og regnskapssystemet bør videreføres. Dette innebærer for eksempel at kommunenes budsjett og regnskap skal stilles opp i en driftsdel og en investeringsdel, med netto driftsresultat som det sentrale resultatbegrepet, se forenklet illustrasjon i tabell 20.1.

Kravet om at økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse omtales i punkt 20.4. Kravet om å skille mellom drift og investering omtales i punkt 20.5.

#### 20.3.2.2 Gjeldende rett

Kommuneloven stiller i dag enkelte grunnleggende krav til innholdet i økonomiplanen og årsbudsjettet. Reglene gir samtidig kommunene frihet til å utforme økonomiplanen og årsbudsjettet ut fra lokale behov.

*Økonomiplanen og årsbudsjettet* skal være fullstendige, realistiske og oversiktlige. Dette følger av henholdsvis kommuneloven § 44 nr. 3 og § 46 nr. 2 til nr. 4. Kommuneloven § 44 nr. 3 stiller videre krav om at *økonomiplanen* skal gi oversikt over prioriterte oppgaver i planperioden. For *årsbudsjettet* stiller kommuneloven § 46 nr. 4 krav om at kommunestyrets prioriteringer, og de målsettinger og premisser som årsbudsjettet bygger på, skal komme tydelig fram.

Tabell 20.1 Årsbudsjettets driftsdel og investeringsdel

Driftsbudsjettet	Investeringsbudsjettet
Driftsinntekter	Kapitalinntekter
– Driftsutgifter	Investeringstilskudd
– Avskrivninger	Andre engangsinntekter
Finansinntekter	Overført fra driften
– Finansutgifter	Bruk av lån
– Avdrag på lån	– Investeringer i eiendom
Motpost avskrivninger	– Investeringer i selskaper
= Netto driftsresultat	Innlån til videre utlån
Disponering/finansiering av netto driftsresultat:	– Utlån
Bruk av driftsfond	Mottatte avdrag på utlån
– Avsetninger til driftsfond	– Avdrag på lån til videre utlån
– Overføring til investeringer	Bruk av fond
– Dekning av tidligere års merforbruk	– Avsetninger til investeringsfond
= Årets mindreforbruk eller merforbruk («bunnlinjen»)	– Dekning av fjorårets udekkete beløp
	= Årets udisponerte eller udekkete beløp («bunnlinjen»)

Nærmere krav til innholdet i *årsbudsjettet* er gitt i forskrift 15.12.2000 nr. 1423 om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner, heretter omtalt som budsjettforskriften. Budsjettforskriften stiller blant annet krav til at årsbudsjettet skal inneholde standardiserte økonomiske oversikter og bevilgningsoversikter, se forskriften vedlegg 1 til 5.

### 20.3.2.3 Utvalgets forslag

#### Generelle krav til økonomiplanens og årsbudsjettets innhold

Utvalget bygger på at kommunenes økonomiplanlegging må ta utgangspunkt i den langsiktige kommuneplanen (samfunnsdelen), som kommunene utarbeider etter plan- og bygningsloven kapittel 11. Utvalget foreslår derfor en ny bestemmelse som slår fast at økonomiplanen skal angi hvordan kommuneplanens samfunnsdel etter plan- og bygningsloven § 11-2 skal følges opp.

Utvalget foreslår videre å lovfeste et nytt krav om at økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige

forpliktelser. Forslaget bygger på at informasjon om den samlede gjeldsutviklingen er en viktig del av kommunestyrets beslutningsgrunnlag. Utvalget foreslår også en hjemmel for departementet til å fastsette nærmere krav i forskrift om hvordan utviklingen i gjelden skal stilles opp.

Utvalget foreslår å ikke videreføre kommuneloven § 46 nr. 1 andre punktum om adgangen til å praktisere nettobudsjettering. Kommunene vil kunne gjøre dette uten en særlig hjemmel.

Utvalget ønsker heller ikke å videreføre § 44 nr. 5 om at planer for avgrensede deler av kommunens virksomhet skal integreres i økonomiplanleggingen. Bestemmelsens formål er å få fram at planleggingen må bygge på helhetstenkning. Utvalget viser til at dette ivaretas av kravene til fullstendighet og realisme.

#### Standardiserte oppstillinger av økonomiplanens og årsbudsjettets «talldel»

Utvalget legger vekt på at kommunene må kunne utforme økonomiplanen og årsbudsjettet ut fra lokale behov og målsettinger. Dette medfører at kravene til form og innhold for økonomiplanen og

årsbudsjettet bør være av overordnet karakter, så som generelle krav til fullstendighet, realisme og oversiktighet. Utvalget viser samtidig til at det etter budsjettforskriften er krav om at årsbudsjettets «talldel» må stilles opp i standardisert form. Dette er for det første standardiserte oversikter over inntekter, utgifter og driftsresultat, samt bruk av fondsmidler mv. Disse oversiktene viser blant annet om kravet til budsjettbalanse er overholdt. For det andre er det krav om å stille opp bevilgningene til de ulike budsjettområdene i kommunen. Kommunene kan selv bestemme hvordan inndelingen av budsjettområdene skal være. Standardoppstillingene er begrunnet med at budsjettet ikke bare er kommunestyrets styringsverktøy. Budsjettet må også gi informasjon om prioriteringer, bevilgninger og økonomi på en måte som er lett tilgjengelig for innbyggerne, staten og andre. Utvalget foreslår at departementet fortsatt skal ha hjemmel til å fastsette nærmere regler i forskrift om standardiserte oversikter i årsbudsjettet.

Utvalget foreslår videre at det innføres tilsvarende krav til standardiserte oppstillinger av økonomiplanen som for årsbudsjettet. Utvalget viser til at å stille opp økonomiplanen på samme måte som budsjettet og regnskapet etablerer en rød tråd mellom den flerårige planleggingen og den kortsiktige styringen, og gjør det lettere for kommunestyret, departementet og andre å se sammenhengene i styringsdokumentene. Forslaget vil kunne være et bidrag til bedre planlegging og styring. Utvalget presiserer at kommunene fortsatt vil ha stor frihet til å utforme økonomiplanen ut fra lokale behov.

#### 20.3.2.4 Høringsinstansenes syn

##### *Generelle krav til økonomiplanens og årsbudsjettets innhold*

Utvalgets forslag til regler om innholdet i økonomiplanen og årsbudsjettet får generelt liten oppmerksomhet i høringen.

Det er svært få høringsinstanser som har merknader til forslaget om at økonomiplanen skal angi hvordan kommuneplanens samfunnsdel skal følges opp. *Hedmark fylkeskommune* peker på at en slik direkte kobling til kommuneplanens samfunnsdel ikke treffer fylkeskommunene da fylkeskommunene ikke har et tilsvarende styringsdokument som kommuneplanens samfunnsdel. Fylkeskommunen uttaler videre:

Fylkesrådet mener derfor at det ville vært bedre om kravet om å knytte mål, strategier og utfordringer til økonomiplanen fremgikk direkte av kommuneloven, og ikke som en henvisning til plan- og bygningsloven. Kravet ville da vært tilsvarende gjeldende for både kommuner og fylkeskommuner. Det er, som fremholdt i kommunelovens formålsparagraf, tjenesteyting og samfunnsutvikling som er viktig, ikke økonomi og økonomiforvaltning i seg selv. Tilsvarende bør gjelde for årsbudsjettet. Årsbudsjettet bør ikke bare være en oppstilling av budsjettmidler fordelt på tjenester og formål, men også angi hva slags mål og nivå man skal ha på kommunenes tjenester og utvikling overfor innbyggerne.

Forslaget om at økonomiplanen og årsbudsjettet også skal vise utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser, får støtte fra alle de om lag ti høringsinstansene som uttaler seg om dette. *Fylkesmannen i Hordaland* skriver:

Det gir bedre grunnlag for å ta økonomiske avgjørelser i kommunane. Oversyn som viser framtidig gjeldsutvikling, er også viktige i samband med Fylkesmannen si økonomiske vurdering og rettleiing.

##### *Standardiserte oppstillinger av økonomiplanens og årsbudsjettets «talldel»*

Forslaget om at det skal stilles krav om standardiserte oppstillinger av økonomiplanens «talldel», etter nærmere regler i forskrift, får støtte fra alle de om lag ti høringsinstansene som uttaler seg om dette. *Nordland fylkeskommune* skriver:

Reglene om gjennomgående standardisert oppstilling av talldelen i økonomiplan, årsbudsjett og regnskap vil gi lettere tilgang til informasjon, bedre styring og kontroll og bedre grunnlag for vedtak som har økonomiske konsekvenser.

#### 20.3.2.5 Departementets vurdering

##### *Generelle krav til økonomiplanens og årsbudsjettets innhold*

Departementet viser til utvalgets forslag om at økonomiplanen skal vise «hvordan kommuneplanens samfunnsdel etter plan- og bygningsloven § 11-2 skal følges opp». Departementet legger til grunn at langsiktige utfordringer, mål og strate-

gier for kommunen, slik dette framgår av kommuneplanens samfunnsdel etter plan- og bygningsloven, skal gi retning for de tiltakene og prioriteringer som kommunene innarbeider i økonomiplanen etter kommuneloven. En god kobling mellom de langsiktige målene i samfunnsplanleggingen og planleggingen på mellomlang sikt (kommuneplanens handlingsdel og økonomiplanen), er en forutsetning for at kommunenes langsiktige mål kan oppnås. Denne koblingen mot langsiktige målsettinger bør, som utvalget foreslår, komme klarere fram av ny kommunelov som et generelt krav til kommunenes økonomiplan.

Departementet er samtidig enig med *Hedmark fylkeskommune* i at ordlyden i utvalgets lovforslag ikke treffer fylkeskommunene. Departementet foreslår derfor i stedet å lovfeste at økonomiplanen skal vise «hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp». Denne lovformuleringen vil gjelde for både kommunene og fylkeskommunene. Lovforslaget innebærer at økonomiplanen skal ha utgangspunkt i de langsiktige kommunale og regionale planene, og synliggjøre hvordan målsettingene her følges opp med tiltak og økonomiske prioriteringer. Forslaget innebærer en harmonisering av kommunelovens krav til innholdet i økonomiplanen med plan- og bygningslovens krav til handlingsdelen til kommuneplanens samfunnsdel, se nærmere om dette under punkt 20.3.3. For kommunene vil dette i praksis innebære at økonomiplanen må vise hvordan satsingsområder og hovedmål i kommuneplanens samfunnsdel etter plan- og bygningsloven skal følges opp, jf. tilsvarende krav til handlingsdelen til kommuneplanens samfunnsdel i plan- og bygningsloven § 11-1 fjerde ledd.

Departementet er også enig med *Hedmark fylkeskommune* i at økonomiplanen og årsbudsjettet må inneholde målsettinger for kommunens eller fylkeskommunens virksomhet. Et slikt krav gjelder i dag for årsbudsjettet, jf. kommuneloven § 46 nr. 4, men dette er ikke tatt med i utvalgets lovforslag. Departementet foreslår å videreføre at årsbudsjettet, i tillegg til prioriteringer og bevilgninger, skal vise målsettingene og premissene som årsbudsjettet bygger på. Departementet foreslår at dette kravet utvides til også å gjelde for økonomiplanen.

Departementet er enig i utvalgets vurderinger om at opplysninger om gjeldsutviklingen er en sentral del av kommunestyrets grunnlag for å ta beslutninger om økonomiplan og årsbudsjett. Departementet viser også til Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes låneopptak og

gjeldsbelastning, hvor det er et hovedfunn at mange kommunestyre får for lite informasjon i de sentrale styringsdokumentene om gjeldsbelastningen, jf. Dokument 3:5 (2014–2015). Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at økonomiplanen og årsbudsjettet også skal vise utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelse, og at departementet får hjemmel til å fastsette nærmere krav til slike oversikter i forskrift.

Departementet mener som utvalget at det ikke er behov for å videreføre lovbestemmelsen om at kommunene har adgang til å nettobudsjettere. Det er heller ikke behov for å slå fast i loven at planer for avgrensede deler av kommunens virksomhet skal integreres i økonomiplanleggingen.

#### *Standardiserte oppstillinger av økonomiplanens og årsbudsjettets «talldel»*

Departementet foreslår som utvalget å videreføre departementets hjemmel til å fastsette forskriftskrav om standardiserte oppstillinger av økonomi og bevilgninger i årsbudsjettet. Departementet vil under arbeidet med forskriftene vurdere forenklinger i de standardiserte oversiktene. Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at denne forskriftshjemmelen også skal gjelde for økonomiplanen.

### **20.3.3 Økonomiplanen og handlingsdelen til kommuneplanens samfunnsdel**

#### *20.3.3.1 Gjeldende rett*

Etter plan- og bygningsloven § 11-1 skal kommunene ha en samlet kommuneplan som omfatter en samfunnsdel med handlingsdel og en arealdel. Samfunnsdelen skal ta stilling til langsiktige mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon, jf. § 11-2. Handlingsdelen skal angi hvordan samfunnsdelen skal følges opp de neste fire årene, og den skal revideres årlig, jf. § 11-1. Den gir grunnlag for å prioritere ressursene og å konkretisere tiltakene innenfor kommunens økonomiske rammer, jf. § 11-3.

Plan- og bygningsloven § 11-4 andre ledd andre punktum fastslår at *handlingsdelen* til kommuneplanens samfunnsdel skal ligge ute til offentlig ettersyn i minst 30 dager før kommunestyrebehandling. *Økonomiplanen* etter kommuneloven § 44 nr. 7 skal derimot ligge ute til ettersyn i minst 14 dager. Etter plan- og bygningsloven § 11-1 fjerde ledd kan kommunene velge at økonomiplanen skal inngå i handlingsdelen til kommunepla-

nens samfunnsdel. Dersom økonomiplanen innarbeides i handlingsdelen, vil det være kravet i plan- og bygningsloven § 11-4 om minst 30 dagers offentlig ettersyn som gjelder.

### 20.3.3.2 Utvalgets forslag

Utvalget viser til at det er i kommuneplanens fireårige handlingsdel og i den fireårige økonomiplanen at det etableres en kobling mellom den langsiktige og kortsiktige planleggingen. Kommunene kan i dag utarbeide kommuneplanens handlingsdel og økonomiplanen på to alternative måter. Enten ved at handlingsdelen til kommuneplanen og økonomiplanen utarbeides som to forskjellige dokumenter og behandles separat, eller ved at økonomiplanen integreres som en del av kommuneplanens handlingsdel.

Utvalget peker videre på at formålet med henholdsvis handlingsdelen og økonomiplanen er grunnleggende likt. Både kommuneplanens handlingsdel og økonomiplanen handler om å gjennomføre langsiktige mål og prioriteringer innenfor tilgjengelige ressurser. For praktiske formål vil derfor handlingsdelen og økonomiplanen kunne utformes som én og samme plan. Utvalget mener på denne bakgrunn at det er unødvendig at lovverket har et skarpt skille mellom handlingsdelen og økonomiplanen som to atskilte planleggingsverktøy. Utvalget foreslår derfor å lovfeste et nytt alternativ som åpner for at *økonomiplanen* kan fungere som handlingsdelen til kommuneplanens samfunnsdel. Forutsetningen er at økonomiplanen utformes slik at plan- og bygningslovens krav til innholdet i handlingsdelen er oppfylt.

Utvalget viser videre til at regelverket stiller ulike krav til alminnelig ettersyn av henholdsvis handlingsdelen og økonomiplanen. Utvalget viser også til at mange kommuner behandler kommuneplanens handlingsdel med en integrert økonomiplan som ett plandokument, og at det er et stort antall kommuner som behandler den fireårige planen samtidig med årsbudsjettet. Planen bygger da på de økonomiske rammene i statsbudsjettet. Dette krever etter gjeldende rett minst 30 dagers ettersyn, noe som kan være tidsmessig krevende å innpasse i prosessen. Utvalget legger vekt på at kommunenes administrative og politiske organer bør ha rom for å utarbeide et plan- og budsjettforslag som er best mulig gjennomarbeidet ut fra premissene i statsbudsjettet. Dette bidrar til mer realisme. Samtidig kan et kortere ettersyn medføre at innbyggernes og andres mulighet til med-

virkning blir redusert. Utvalget peker på at medvirking også kan skje på andre måter enn ved ettersyn og til andre og tidligere tidspunkter i prosessen. Utvalgets vurdering er at samlet sett bør 14 dagers ettersyn være tilstrekkelig for at allmennheten skal kunne gi kommunestyret innspill til planforslaget før endelig behandling. Utvalget foreslår derfor at plan- og bygningslovens regel om minst 30 dagers ettersyn av formannskapetets innstilling reduseres til minst 14 dager. Kravet til alminnelig ettersyn vil da være det samme både i plan- og bygningsloven og i kommuneloven.

### 20.3.3.3 Høringsinstansenes syn

Forslaget om at økonomiplanen kan utgjøre kommuneplanens handlingsdel etter plan- og bygningsloven § 11-1 fjerde ledd får bred støtte blant de 20 høringsinstansene som uttaler seg om forslaget. Ingen høringsinstanser går imot forslaget. I høringsuttalelsen fra *Sola kommune* heter det:

Rådmannen er i utgangspunktet positiv til utvalgets forslag om at økonomiplanen fungerer som handlingsdel til kommuneplanen. Dette kan bidra til en bedre sammenheng mellom de to planene enn det som er tilfellet i dag. Rådmannen forutsetter at kravene til handlingsdel i plan- og bygningsloven står fast, slik utvalget foreslår. Rådmannen er likevel bekymret for at den foreslåtte sammenslåingen i praksis kan bidra til at fokuset på økonomi vil overskygge fokuset på en mer langsiktig handlingsplan og ikke-økonomiske tiltak og virkemidler. En presisering av funksjonen om å fastsette hvordan langsiktige mål i kommuneplanen skal følges opp og gjennomføres, som utvalget foreslår, er derfor svært viktig.

### Fylkesmannen i Rogaland uttaler:

Når det gjelder forholdet mellom økonomiplanen og kommuneplanens handlingsdel etter plan- og bygningsloven § 11-1 gjør vi oppmerksom på at vi ikke kjenner til at det blir vedtatt egne rullinger av samfunnsdelens handlingsdel etter plan- og bygningsloven i kommunene her i fylket. I praksis er det i dag økonomiplanen, av og til kalt «handlings- og økonomiplan», som har denne funksjonen, og en vedtar denne samtidig med årsbudsjettet. [...] Fylkesmannen vil understreke betydningen av at handlingsprogram etter plan- og bygningsloven blir tett knyttet til økonomiplan og budsjettarbeid.

*Fylkesmannen i Hordaland* uttaler:

Etter vurderinga vår er ei sterkare kopling mellom økonomiplanen og kommuneplanen sin handlingsdel positiv. Dei to planane vil ha same føremål.

Et lite antall høringsinstanser uttaler seg positivt til forslaget om at plan- og bygningslovens regel om minst 30 dagers ettersyn av handlingsdelen til kommuneplanens samfunnsdel blir redusert til minst 14 dager. Ingen høringsinstanser går imot forslaget.

#### 20.3.3.4 Departementets vurdering

Departementet viser til at handlingsdelen til kommuneplanens samfunnsdel skal legge til rette for gjennomføring av langsiktige politiske mål og prioriteringer innenfor forventete inntektsrammer de neste fire årene. Dette er grunnleggende likt økonomiplanens formål. Departementet viser også til at økonomiplanen etter lovforslaget skal vise hvordan langsiktige, utfordringer, strategier og mål skal følges opp, jf. omtale i punkt 20.3.2.5. Økonomiplanen kan derfor handle om også ikke-økonomiske forhold og et bredt samfunnspektiv utover kommunens egen virksomhet, slik kommuneplanens handlingsdel skal. Når økonomiplanen i praksis kan utformes som en fullstendig handlingsdel til kommuneplanens samfunnsdel, bør lovverket legge til rette for at kommunene selv kan avgjøre hvordan de vil utarbeide en fireårig plan som oppfyller lovverkets krav til innholdet i planene. Departementet er derfor enig i utvalgets forslag om at økonomiplanen kan fungere som handlingsdel til kommuneplanens samfunnsdel. Regelen vil bare gjelde for kommunene. Dette fordi plan- og bygningsloven kapittel 7 om planlegging på regionalt nivå er utformet på en annen måte og ikke stiller samme krav om én langsiktig plan for fylkeskommunene, slik som plan- og bygningsloven kapittel 11 gjør for kommunene. Departementet presiserer i lovforslaget at i stedet for å la økonomiplanen *utgjøre* handlingsdelen, kan kommunene fortsatt velge å la økonomiplanen *inngå* i handlingsdelen, slik det er adgang til etter gjeldende rett. Forutsetningen for at økonomiplanen kan utgjøre kommuneplanens handlingsdel er at planen utformes slik at plan- og bygningslovens krav til innholdet i handlingsdelen er oppfylt.

Departementet er enig med utvalget i at plan- og bygningslovens regel om 30 dagers ettersyn av forslaget til handlingsdel reduseres til (minst) 14

dager. Denne harmoniseringen med kommuneloven legger til rette for at plan- og budsjettforslagene blir best mulig gjennomarbeidet ut fra premisene i statsbudsjettet og styrker realismen i planleggingen. Departementet vil peke på at kommunene kan legge til rette for andre medvirkningstiltak når det alminnelige ettersynet reduseres til 14 dager. I tråd med plan- og bygningslovens regler vil det være opp til kommunene selv å vurdere hvilke medvirkningstiltak som er best egnet.

### 20.3.4 Regnskapsplikten

#### 20.3.4.1 Innledning

I hovedsak foreslår utvalget å videreføre dagens regler om årsregnskap. Dette gjelder både regnskapsplikten, reglene for behandling av årsregnskapet og kravene til årsregnskapets innhold, herunder prinsippene for utarbeidelse av kommune-regnskapene og den rettslige standarden god kommunal regnskapsskikk. Disse reglene har fått ingen eller svært lite oppmerksomhet i høringen, og departementets lovforslag er i tråd med det utvalget foreslår. Proposisjonen legger videre opp til at nærmere regler om innholdet mv. i kommunenes årsregnskaper fortsatt skal fastsettes i forskrift, i tråd med utvalgets forslag.

I det følgende omtales spørsmålet om kommunenes regnskapsplikt skal utvides, slik at kommunene også skal utarbeide et samlet (konsolidert) regnskap for kommunen som juridisk enhet. Departementet foreslår også endringer i reglene om avslutning av årsregnskapet. Dette omtales i punkt 20.4.

#### 20.3.4.2 Gjeldende rett

Kommuneloven § 48 nr. 1 fastsetter at kommunene skal utarbeide årsregnskaper. Plikten gjelder all virksomhet som er en del av kommunen som rettssubjekt.

Etter forskrift 15.12.2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning (heretter omtalt som regnskapsforskriften) skal kommunene utarbeide eget regnskap for kommune-kassen og eget regnskap for eventuelle lånefond. Forskriften gjelder i tillegg for regnskap for interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27. Etter forskrift 24.8.2006 nr. 1033 om særbudsjett og særregnskap for kommunale foretak skal det også utarbeides eget særregnskap for hvert kommunalt foretak organisert etter kommuneloven kapittel 11.

### 20.3.4.3 Utvalgets forslag

*Samlet (konsolidert) regnskap for kommunen som juridisk enhet*

Utvalget foreslår å videreføre kommunenes plikt til å utarbeide egne regnskaper for kommunekassen (det tradisjonelle kommuneregnskapet), for kommunale foretak, for eventuelle lånefond og for interkommunale samarbeid (regionråd og oppgavefelleskap) opprettet etter kommuneloven. Regnskapene skal utarbeides etter kommunelovens regnskapsregler.

Utvalget foreslår videre at det fastsettes en ny plikt for kommunene til å utarbeide et samlet (konsolidert) regnskap for kommunen som juridisk enhet. Med konsolidering menes at interne mellomværender mellom regnskapsenheter elimineres («nettes»), slik at regnskapet viser kommunen som én økonomisk enhet. Forslaget innebærer å utarbeide et samlet regnskap som består av kommunekassen, de kommunale foretakene samt eventuelle andre virksomheter som er en del av kommunen som rettssubjekt, slik som eventuelle lånefond og interkommunale samarbeid (regionråd og oppgavefelleskap) som ikke er eget rettssubjekt. Utvalget viser til at et konsolidert regnskap vil gi kommunestyret bedre oversikt over kommunens samlede økonomiske utvikling og stilling, og et bedre grunnlag for å kunne sammenlikne økonomi og ressursbruk mellom kommuner uavhengig av hvordan kommunene har organisert sin virksomhet. Utvalget peker på at Oslo kommune og Bergen kommune i dag utarbeider konsoliderte regnskaper for å gi bystyret fyllestgjørende regnskapsinformasjon. Utvalget legger til grunn at ansvaret for å utarbeide og avlegge det konsoliderte regnskapet må ligge til kommunens administrative leder (kommunedirektøren).

Utvalget foreslår at departementet som et unntak kan fastsette i forskrift at kommunale foretak som driver næringsvirksomhet kan føre regnskap etter regnskapsloven i stedet for etter kommunelovens regnskapsregler, og at slike foretak kan holdes utenfor det konsoliderte regnskapet.

### *Konsernregnskap*

Utvalget mener videre at kommunene ikke bør pålegges å utarbeide et konsernregnskap. Det vil si et konsolidert regnskap som omfatter både kommunen som rettssubjekt og andre rettssubjekter (selskaper) som kommunen er hel- eller deleier av (interkommunale selskaper og aksjeselskaper). Utvalget mener at det er stor tvil om nyt-

ten av slik regnskapsinformasjon forsvarer kostnadene ved å innføre en konsernregnskapsplikt.

### 20.3.4.4 Høringsinstansenes syn

*Samlet (konsolidert) regnskap for kommunen som juridisk enhet*

Forslaget om en plikt til å utarbeide et samlet (konsolidert) regnskap for kommunen som juridisk enhet får støtte fra i hovedsak alle de over 50 høringsinstansene som uttaler seg om forslaget.

*KomRev Trøndelag IKS* uttaler:

Konsolidert regnskap for kommunen som juridisk enhet gir mer helhetlig oversikt over den finansielle stillingen og resultat der store tjenesteområder eller gjeld ligger i samme juridiske enhet.

Enkelte høringsinstanser peker på noen forhold som kan klargjøres eller endres i lovforslaget.

*Norges Kommunerevisorforbund (NKRF)* mener at det bør klargjøres hvilken status det konsoliderte regnskapet skal ha i forhold til kommunekassens eget regnskap. NKRF uttaler blant annet:

Vi anbefaler at det kreves utarbeidet en konsolidert oppstilling, og at dette blir et obligatorisk vedlegg til kommunens regnskap. Slik vil politikerne få den nødvendige oversikt over den samlede virksomheten, uten at det blir tvil om hvilke regnskap som skal vedtas. Det bør utarbeides en mal for utforming av det konsoliderte regnskapet, og i tillegg avklares hvilken revisjon som skal foretas.

Et annet spørsmål gjelder kommunale foretak som driver næringsvirksomhet, og som eventuelt fører regnskap etter regnskapsloven med hjemmel i ny kommunelov. Regnskapet til slike foretak vil være vanskelig å konsolidere inn i et samlet årsregnskap for kommunen på grunn av ulike regnskapsprinsipper i kommuneloven og regnskapsloven. *Oslo kommune* peker på at det ikke er naturlig å ha regnskapsenheter innenfor samme juridiske enhet som følger ulike regnskapsprinsipper.

*Buskerud fylkeskommune* peker på at et konsolidert regnskap medfører behov for tilpasninger i regnskapssystemene, og ber derfor om at kravet om konsolidert regnskap for kommunen som juridisk enhet tidligst blir iverksatt for regnskapsåret etter at lovvedtaket fattes.



*Lørenskog kommune* peker på at det bør avklares om det konsoliderte regnskapet skal revideres av revisor og inngå som en del av revisors beretning.

#### Konsernregnskap

Forslaget om ikke å innføre et krav om konsernregnskap for kommunene får bred støtte blant de om lag 30 høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet.

*Beiarn kommune* uttaler:

Kommunen er enig med utvalget om at det ikke skal lovfestes krav om konsernregnskap. Dette ville gitt et vesentlig komplisert merarbeid mht. deleide selskaper og etter vårt syn svekket folkevalgtes muligheter til reell og god oversikt over kommunens økonomiske totalbilde.

*Bærum kommune* er også skeptisk til å innføre konsernregnskap og uttaler:

Bærum kommune støtter forslaget om at kommunen skal avlegge samlet regnskap som juridisk enhet, men slik at IKS og AS som selvstendige rettssubjekt ikke inngår. Krav om å fremlegge et samlet konsernregnskap vil innebære merarbeid som ikke kan forsvares ut fra nytteverdien.

I underkant av ti høringsinstanser går imot utvalgets forslag og ønsker å innføre krav om konsernregnskap. Av disse er enkelte kommuner og *KS, Advokatforeningen, Den norske revisorforening* og *Revisjon Midt-Norge*. Disse høringsinstansene peker på at et samlet konsernregnskap for kommunen vil gi en fullstendig oppstilling av kommunens virksomhet. *KS* uttaler:

For å gi et bilde av den samlede tjenesteproduksjonen levert av den enkelte kommune bør kommunene få plikt til å utarbeide konsernregnskaper der tjenesteproduksjon er lagt til virksomheter utenfor kommunen som juridisk enhet. Dette kan innføres gradvis.

*Advokatforeningen* peker på det samme som *KS*, og viser også til at et konsernregnskap vil kunne bidra til at det blir lettere for kommunenes innbyggere og omverdenen for øvrig å forstå hva kommunene driver med totalt sett.

*Revisjon Midt-Norge* mener at dersom en skal få en samlet oversikt over kommunens virksom-

het bør det utarbeides et fullstendig konsernregnskap, og ikke bare et konsolidert regnskap for kommunen som juridisk enhet. *Revisjon Midt-Norge* uttrykker samtidig forståelse for at et fullstendig konsernregnskap er krevende.

#### 20.3.4.5 Departementets vurdering

*Samlet (konsolidert) regnskap for kommunen som juridisk enhet*

Departementet er enig i utvalgets vurderinger og forslag om at kommunene skal få en ny plikt til å utarbeide et samlet (konsolidert) regnskap for kommunen som juridisk enhet. Forslaget har fått bred støtte av høringsinstansene, og det har ikke framkommet vesentlige innvendinger mot en slik plikt i høringen. Departementet legger vekt på at et konsolidert regnskap gir kommunestyret bedre oversikt over kommunens samlede økonomi og ressursbruk, og dermed et bedre grunnlag for styring og kontroll. Departementets vurdering er at dette har en nytteverdi som over tid vil forsvare kostnadene knyttet til nødvendige tilpasninger i regnskapssystemene og til utarbeidelse og revisjon av det konsoliderte regnskapet. Det konsoliderte regnskapet skal være gjenstand for regnskapsrevisjon etter reglene i lovens kapittel 24. Utgangspunktet er at kommunens regnskapsrevisor også reviderer det konsoliderte regnskapet.

Departementet har merket seg at *Norges Kommunerevisorforbund (NKRF)* mener at det konsoliderte regnskapet bør være et obligatorisk vedlegg til kommunens regnskap. Departementet legger til grunn at nærmere krav til utformingen av det konsoliderte regnskapet bør reguleres i forskrift. Departementet vil ta stilling til dette i forbindelse med utarbeidelsen av nye forskrifter om kommunenes regnskaper.

Departementet foreslår som utvalget at kommunene får plikt til å rapportere det konsoliderte regnskapet til Statistisk sentralbyrå (SSB). Innrapporteringen vil gi et nytt grunnlag for SSBs publisering av såkalte «konserntall» i KOSTRA. En ny ordning med innrapportering av det konsoliderte regnskapet fra kommunene vil bidra til bedre kvalitet på KOSTRA-tallene, samtidig som SSB ikke lenger vil trenge å bruke ressurser på å slå sammen regnskapstall fra ulike kommunale regnskaper.

Departementet er enig med *Oslo kommune* i at det er naturlig at regnskapsenheter innenfor samme juridiske enhet følger de samme regnskapsprinsippene. Dette er i prinsippet også nødvendig når regnskapene skal konsolideres. Depar-

tementet legger derfor til grunn at som utgangspunkt skal alle kommunale regnskapsenheter, herunder kommunale foretak, føre regnskapet etter kommunelovens regler og tas med i det konsoliderte regnskapet.

Samtidig er det i dag flere kommunale foretak som driver næringsvirksomhet og som benytter seg av muligheten som gjeldende rett gir til å føre regnskap etter regnskapslovens prinsipper. Et regnskap etter regnskapsloven får fram et bedriftsøkonomisk resultat. Dette kan være hensiktsmessig for kommunale foretak som i stor grad har sin virksomhet i markedet. Departementet er derfor enig i utvalgets forslag om å videreføre at kommunale foretak som driver næringsvirksomhet, som et unntak kan føre regnskap etter regnskapsloven i stedet for etter de kommunale regnskapsreglene. Den nærmere avgrensningen av unntaket må reguleres i forskrift. Av hensyn til at kommunenes konsoliderte regnskap i størst mulig grad bør være fullstendige, jf. neste avsnitt, legger departementet til grunn at det bør være en snever unntakshjemmel for at kommunale foretak skal kunne få følge regnskapsloven. Unntaket bør primært rette seg mot foretak som i betydelig grad driver næringsvirksomhet.

Det er prinsipielle regnskapsfaglige innvendinger mot å innføre en plikt til å innarbeide regnskapet til kommunale foretak som følger regnskapsloven i det konsoliderte regnskapet for kommunen. En slik plikt medfører også flere praktiske problemstillinger. Departementet er derfor enig i utvalgets forslag om at departementet i forskrift kan fastsette at foretak som har adgang til å føre regnskap etter regnskapsloven, også kan holdes utenfor det konsoliderte regnskapet.

#### *Konsernregnskap*

Departementet viser til at det er noe ulike syn blant høringsinstansene på spørsmålet om en plikt for kommunene til også å utarbeide konsernregnskap. Departementet merker seg at KS mener at kommunene bør få plikt til å utarbeide konsernregnskaper hvis tjenesteproduksjon er lagt til virksomheter utenfor kommunen som juridisk enhet, og at dette kan innføres gradvis. Departementet merker seg samtidig at et flertall av høringsinstansene som har uttalt seg til spørsmålet, deriblant en rekke kommuner, støtter utvalgets synspunkt om ikke å innføre en konsernregnskapsplikt.

Det synes ikke å være uenighet blant høringsinstansene om at en konsernregnskapsplikt er ressurskrevende, og at det å utarbeide konsernregnskap ut fra regnskaper som er

basert på ulike regnskapsprinsipper, er prinsipielt betenkelig og praktisk vanskelig. Spørsmålet er videre hvilken nytte et konsernregnskap kan ha, og hvilken verdi man tillegger dette. Dette er synes det å være uenighet om blant høringsinstansene.

Departementet viser til at spørsmålet om konsernregnskap må ses i lys av at et konsernregnskap kan utarbeides i flere dimensjoner med ulike formål. Et konsernregnskap kan gi informasjon om «kommunekonsernets» samlede økonomiske utvikling (resultat) og den totale verdien av eiendeler, gjeld og egenkapital. Et slikt regnskap kan sammenliknes med utformingen av tradisjonelle konsernregnskaper i privat virksomhet bestående av mor- og datterselskaper. Som utvalget peker på vil imidlertid et slikt regnskap for kommunenes del være en blanding av midler, forpliktelser og egenkapital som kommunestyret bare delvis rår over direkte. Departementet mener at et slikt konsernregnskap gir såpass kompleks regnskapsinformasjon at det ikke uten videre vil være et enkelt tilgjengelig eller egnet grunnlag for styring av kommunal virksomhet.

Et konsernregnskap kan også utformes for å få fram kommunekonsernets samlede ressursbruk på enkelte sektorer eller tjenester («funksjonsregnskap»). Et slikt regnskap vil kunne få fram den samlede ressursbruken på tjenestoområder hvor deler av eller hele tjenesteproduksjonen er lagt ut i et interkommunalt selskap eller aksjeselskap. Slik regnskapsinformasjon vil ha nytteverdi når man ønsker å sammenlikne ressursbruken på et tjenestoområde mellom kommuner, uavhengig av hvordan kommunene har organisert virksomheten. Slik regnskapsinformasjon vil kunne bli en forbedring sammenliknet med de tallene som man i dag kan finne i SSBs KOSTRA-statistikk.

I tillegg til spørsmålet om ulike typer konsernregnskapsinformasjon, er det også et spørsmål om hvilket omfang et konsernregnskap skal ha. Hvilke typer selskaper som skal inngå i et konsernregnskap, kan avgrenses ut fra hvor sterk tilknytning det er mellom den enkelte kommunen og selskapet (typisk ut fra hvor stor eierandelen er), eller ut fra hvilken type virksomhet selskapet driver (eksempelvis om selskapet driver næringsvirksomhet eller ikke). For bruk av konsernregnskap i en kommunal sammenheng antar departementet at et eventuelt konsernregnskap som utgangspunkt må omfatte alle selskaper som driver tjenesterettet produksjon, uavhengig av størrelsen på eierandelen.

Departementet legger til grunn at en konsernregnskapsplikt medfører en god del merarbeid for

kommunene, og at det vil være mer krevende å utarbeide konsernregnskaper enn å lage konsoliderte regnskaper som bare omfatter regnskapsenheter som er en del av kommunen som juridisk enhet. Det knytter seg både prinsipielle og praktiske regnskapsfaglige problemstillinger til å slå sammen kommunens regnskaper med regnskaper fra andre juridiske enheter som gjerne også er ført etter andre regnskapsprinsipper.

Departementets vurdering er at den nytteverdien som informasjonen i et konsernregnskap kan gi, ikke er så stor at den forsvarer kostnadene knyttet til å innføre en generell konsernregnskapsplikt. Som utgangspunktet gjelder dette også konsernregnskap som inkluderer tjenesteproduksjon som er lagt til virksomheter utenfor kommunen som juridisk enhet, selv om disse følger kommunelovens regnskapsprinsipper. Departementet kan ikke se at høringsinstansene som ønsker å innføre en konsernregnskapsplikt, har underbygget at nytteverdien er tilstrekkelig stor. Departementet legger også vekt på at lovforslaget allerede innebærer en ny plikt til å utarbeide konsoliderte regnskaper for kommunen som juridisk enhet. Dette innebærer et merarbeid for kommunene de neste årene, spesielt i overgangsfasen. Det kommende arbeidet med å få på plass og utvikle disse regnskapene slik at de får en god og tilfredsstillende kvalitet, tilsier at kommunenes regnskapsplikt ikke bør utvides ytterligere nå. Departementet slutter seg således til utvalgets vurdering om at det ikke bør lovfestes en konsernregnskapsplikt for kommunene.

### 20.3.5 Årsberetningens innhold

#### 20.3.5.1 Gjeldende rett

Kommuneloven § 48 nr. 5 fastsetter krav til innholdet i årsberetningen. Det skal gis opplysninger om forhold som er viktige for å bedømme kommunens økonomiske stilling. Det skal også gis opplysninger om resultatet av virksomheten som ikke framgår av årsregnskapet samt om andre forhold av vesentlig betydning for kommunen. Bestemmelsen stiller også krav om at det skal redegjøres for kommunens tiltak for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard.

Forskrift av 15.12.2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning (regnskapsforskriften) § 10 fjerde ledd fastslår at der det er vesentlige avvik mellom utgifter i årsregnskapet og bevilgning til formålet i regulert budsjett, skal det redegjøres for avviket i årsberetningen. Tilsvarende gjelder

ved avvik mellom inntekter i årsregnskapet og regulert budsjett.

#### 20.3.5.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår enkelte endringer i reglene om årsberetningens innhold. Utvalget foreslår som et nytt krav at det i årsberetningen skal redegjøres for om den økonomiske handleevnen ivaretas over tid. Forslaget må ses i lys av forslaget om å lovfeste kommunenes ansvar for å ivareta det økonomiske handlingsrommet i et langsiktig perspektiv (generalbestemmelsen) og forslaget om at kommunene skal bruke finansielle måltall som verktøy for å bidra til dette.

Utvalget foreslår videre å lovfeste dagens forskriftskrav om at det skal redegjøres for vesentlige avvik mellom årsbudsjettet og årsregnskapet. Årsberetningen skal også gi kommunestyret informasjon om årsbudsjettet er fulgt opp (bevilgningskontroll).

Utvalget foreslår å oppheve plikten til å redegjøre i årsberetningen for tiltak for å sikre en betryggende kontroll. Dette er nærmere omtalt i kapittel 23 om interkontroll.

#### 20.3.5.3 Høringsinstansenes syn

Utvalgets forslag til regler om innholdet i årsberetningen får bred støtte fra de om lag 20 høringsinstansene som uttaler seg om dette. Blant disse er *Kommunalbanken* som peker på at dersom det lovfestes krav om finansielle måltall, så er det naturlig at dette rapporteres på i årsberetningen, noe som vil forsterke fokuset på langsiktig bærekraft i økonomiforvaltningen.

Enkelte høringsinstanser foreslår endringer i kravene til hva årsberetningen skal inneholde. *Hedmark fylkeskommune* uttaler:

En årsberetning skal svare opp årsbudsjettet. Kravene til årsberetning i forslaget til § 14-7 omhandler økonomi, etikk, likestilling og «andre forhold». Årsberetningen burde etter fylkesrådets oppfatning tilsvarende inneholde redegjørelser knyttet til kommunenes «leveranser» i form av tjenester og samfunnsutvikling, jf. forslagene til formålsbestemmelsens § 1-1 andre avsnitt og § 14-4.

*Norges kemner og kommuneøkonomers forbund (NKK)* foreslår at bestemmelsen om årsberetningen utvides til å inkludere et kvalitetskrav om at årsberetningen skal gi et rettviseende bilde over

utviklingen og resultatet av kommunens virksomhet.

*Rogaland Revisjon IKS* ønsker at det stilles krav om at kommunene skal rapportere i årsberetningen hva de gjør for å ivareta sitt samfunnsansvar, og viser til dagens krav i regnskapsloven om dette for store foretak.

*Lørenskog kommune* mener at det bør klargjøres hva som er «vesentlige avvik» mellom årsbudsjettet og årsregnskapet, både når det gjelder beløpsavvik og brudd med premisser. Dette for at verdien av årsberetningen ikke reduseres ved at den inneholder redegjørelser for mindre avvik.

#### 20.3.5.4 Departementets vurdering

Departementet viser til at kommunenes årsberetning er den lovpålagte årsrapporteringen som skal redegjøre for kommunens virksomhet og økonomi for året som har gått. Gjeldende rett stiller flere krav til hva årsberetningen skal inneholde, uten at det stilles nærmere krav til hvordan årsberetningen skal utformes. Hvordan kommunene håndterer årsrapporteringen varierer. Departementets inntrykk er at flertallet av kommunene i dag utarbeider nokså brede og omfattende *årsrapporter* eller *årsmeldinger* som redegjør for de mange sidene av kommunens virksomhet. I disse rapportene inngår gjerne også opplysningene som kommunene er pålagt å gi i *årsberetningen* etter kommuneloven. Årsberetningen kan også være innarbeidet som en egen avgrenset del i årsrapporten eller årsmeldingen. I noen tilfeller kan kommunen både ha utarbeidet en egen årsberetning som har en kortere og overordnet form, og i tillegg en bredere årsrapport eller årsmelding. Departementets lovforslag legger til rette for at kommunene fortsatt har muligheten til å velge ulike rapporteringsløsninger ut fra hva de finner best.

Departementet legger til grunn at kommunelovens krav til innholdet i årsberetningen ikke bare skal gjelde økonomiske forhold og eventuelle regnskapsmessige avvik fra de beløpene som er bevilget i budsjettet. Også andre sentrale forhold ved kommunenes virksomhet enn de rent økonomiske vil være naturlig å redegjøre for i årsrapporteringen. Hva det skal rapporteres om ved årets slutt må ses i sammenheng med hvilke målsettinger, prioriteringer og tiltak mv. som ligger i kommunens styringsdokumenter (kommuneplanens samfunnsdel, økonomiplanen og årsbudsjettet). Dette kan også omfatte hvordan kommunen ivaretar ulike sider av sitt sam-

funnansvar, som *Rogaland Revisjon IKS* er opptatt av i sin høringsuttalelse.

Kommunene bør ha stor frihet til å utforme innholdet i årsrapporteringen etter lokale behov. Som utvalget la til grunn, tilsier det at lovens krav til hva årsberetningen skal inneholde begrenses, slik at kommunene får rom til å vurdere hvilke temaer som skal vies oppmerksomhet innenfor kravene som loven stiller opp. Departementet vil også peke på at lovens krav til rapporteringen ikke bør forutsette at kommunene benytter bestemte former for styring av kommunen, eksempelvis bestemte varianter av mål- og resultatstyring. Det sentrale er at kommunene utformer årsrapporteringen slik at den fungerer som styrings- og kontrollverktøy for kommunestyret og samtidig gir god informasjon til allmenheten om kommunens virksomhet og utvikling.

På denne bakgrunn er departementets vurdering at innholdet i den lovpålagte rapporteringen (årsberetningen), på samme måte som i dag, først og fremst skal gjelde kommunens økonomi og en overordnet beskrivelse av sentrale forhold ved kommunens virksomhet. Den lovpålagte årsberetningen kan dermed være mer overordnet og kortfattet enn en grundigere og lengre årsrapport.

Departementets vurdering er at det bør komme klarere fram av loven at årsberetningen også må redegjøre for andre sentrale forhold ved kommunens virksomhet enn de rent økonomiske. Departementet er enig med *Hedmark fylkeskommune* i at rapportering om kommunens tjenesteyting bør framgå tydeligere som et krav til innholdet i årsberetningen. Departementet viser til at det er lagt til grunn for gjeldende rett at det i årsberetningen nettopp skal gis informasjon om kommunens tjenesteyting på de ulike sektorene, jf. Ot.prp. nr. 43 (1999–2000) punkt 6.4. Departementet foreslår derfor å presisere i lovteksten at det i årsberetningen skal gis informasjon om virksomhetens måloppnåelse og andre ikke-økonomiske forhold. Det skal for eksempel gis opplysninger om utviklingen i tjenester og hvordan utviklingen har vært i forhold til målene i årsbudsjettet. Bestemmelsen gir kommunene stort rom for skjønn til å avgjøre hvilke opplysninger som skal gis i årsberetningen om kommunens tjenester mv. Lovforslaget innebærer at kommunene fortsatt må redegjøre for tiltak for å sikre en høy etisk standard.

Departementet er videre enig i utvalgets forslag om at årsberetningen skal redegjøre for om den økonomiske handleevnen ivaretas over tid, det vil si vurderinger av hvordan kommunen økonomiske stilling står i forhold til hva som er en

sunn økonomi i et langsiktig perspektiv. Vurderingen må gjøres i sammenheng med de finansielle måltallene.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om å lovfeste at årsberetningen må redegjøre for vesentlige avvik mellom årsbudsjettet og årsregnskapet. Årsberetningen skal således gi kommunestyret informasjon om hvordan årsbudsjettet er fulgt opp. Forslaget viderefører dagens forskriftskrav om å redegjøre for beløpsmessige budsjettavvik, jf. gjeldende regnskapsforskrift § 10 fjerde ledd. Lovforslaget stiller i tillegg krav om å redegjøre for eventuelle vesentlige brudd med kommunestyrets *premisser* for hva bevilgningene skal kunne brukes til. Som *Lørenskog kommune* peker på i sin høringsuttalelse må det være et vesentlighetskrav til hvilke budsjettavvik årsberetningen skal redegjøre for. Departementet vil peke på at hva som er et vesentlig avvik vil kunne være noe forskjellig fra kommune til kommune. Det vil derfor ikke være mulig eller hensiktsmessig å gi detaljerte regler for hva som vesentlige avvik. Dette må avgjøres i den enkelte kommune.

Departementet viser til at årsregnskapet og årsberetningen skal utfylle hverandre. Det er sentralt at innholdet i årsberetningen gir et korrekt og fyllestgjørende bilde slik at kommunenes stilling og utvikling presenteres på en reell og forståelig måte for brukerne. Et slikt kvalitetskrav til opplysningene i årsberetningen er et underliggende premiss for den årsberetningen som kommunen er pålagt å utarbeide. Departementet viser for øvrig til at regnskapsrevisor skal vurdere om opplysningene i årsberetningen stemmer overens med opplysningene i årsregnskapet.

### 20.3.6 Tidsfrister for avleggelse av årsregnskap og årsberetning

#### 20.3.6.1 Gjeldende rett

Forskrift 15.12.2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning (regnskapsforskriften) § 10 fastsetter fristene for årsregnskapet og årsberetningen. Etter første ledd skal årsregnskapet og årsberetningen *vedtas* av kommunestyret senest seks måneder etter regnskapsårets slutt.

Forskriften § 10 andre ledd fastsetter at årsregnskapet skal være *avlagt* (av administrasjonen) innen 15. februar i året etter regnskapsåret, og etter § 11 første ledd er årsregnskapet offentlig fra det tidspunkt det er avlagt.

Forskriften § 10 tredje ledd andre punktum fastsetter at årsberetningen skal avgis senest innen 31. mars.

#### 20.3.6.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å lovfeste fristene for avleggelse og vedtak av årsregnskapet og årsberetningen. Disse fristene er i dag fastsatt i forskrift.

Utvalgets lovforslag viderefører at kommunestyret skal ha vedtatt årsregnskapene og årsberetningene senest 30. juni.

Utvalget foreslår at det skal være to frister for *avleggelsen* av regnskap. Regnskapet for kommunekassen, regnskapet for kommunale foretak og regnskap for andre virksomheter som er del av kommunen som rettssubjekt, og som har eget regnskap i medhold av lov eller forskrift, skal etter forslaget avlegges senest 15. februar. Dette er i samsvar med gjeldende rett. Utvalget foreslår imidlertid at det samlede (konsoliderte) regnskapet for kommunen som juridisk enhet skal avlegges innen 1. mars.

Utvalget foreslår å videreføre at årsberetningen skal avlegges senest 31. mars.

#### 20.3.6.3 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser har merknader til utvalgets forslag om å videreføre fristene for når kommunestyret skal vedta årsregnskapene og årsberetningene.

Det er et fåtall høringsinstanser som har merknader til utvalgets forslag om fristene for å avlegge årsregnskapet og årsberetningen. Disse høringsinstansene har noe ulike syn på hva disse fristene bør være.

*Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund (NKK)* uttaler at:

Fristen for å avlegge regnskapet innen 15. februar foreslås videreført. NKK har ved en rekke anledninger tatt opp spørsmålet om denne fristen kan forskyves. Det er praktisk talt umulig å ferdigstille et regnskap innen denne fristen siden ekstern dokumentasjon ikke er ferdig innen nevnte dato. NKK ber departementet vurdere om denne fristen kan settes til 1. mars som er sammenfallende med den nye fristen for avleggelsen av et konsolidert regnskap.

Også *Oslo kommune* mener at 15. februar er en for tidlig frist for avleggelse av årsregnskapet. Kommunen peker på at fristen 15. februar ikke er hensiktsmessig eller praktisk gjennomførbar på grunn av kommunens størrelse, og viser til at kommunen allerede i dag avlegger et konsolidert regnskap.

*Hedmark Revisjon IKS* og *Oslo kommune* mener at det må være en felles frist for avleggelse av alle kommunens regnskap, også for det konsoliderte kommuneregnskapet. De foreslår som NKK at denne fristen settes til 1. mars. Oslo kommune peker på at avleggelse av et konsolidert regnskap vil medføre at alle elimineringsstransaksjoner må være gjennomført både i kommunekassens og foretakenes regnskap før regnskapsavleggelsen, og viser til at det er naturlig å se regnskapene i sammenheng. Oslo kommune mener at det heller ikke vil være noen praktiske hindringer som krever ulike frister. Et annet synspunkt har *Sola kommune*, som mener at fristen for innlevering av konsolidert regnskap bør være minst en måned senere enn fristen for innlevering av kommunekasseregnskapet.

Høringsuttalelsene viser at det også er ulike syn på fristen for avleggelse av årsberetningen. *Øystre Slidre kommune* og enkelte andre kommuner mener at fristen for årsberetningen bør være en måned etter publiseringen av foreløpige KOSTRA-tall, det vil si å forskyve fristen fra 31. mars til 15. april. *Hedmark Revisjon IKS* uttaler:

Mange kommuner ønsker å få oppdaterte KOSTRA-tall i kommunens årsberetning, også KOSTRA-tall fra andre sammenliknbare kommuner. SSB publiserer KOSTRA-tall den 15.03. Det blir da knapp tid fram til tidspunktet for avleggelse av årsberetningen den 31.03. Vi foreslår derfor at frist for å avlegge årsberetning settes til den 15.04, og at frist for å avlegge revisjonsberetning settes til den 30.04.

På den andre siden mener *Kommunerevisjonen IKS* og *Norges Kommunerevisorforbund (NKRF)* at fristen for avleggelse av årsberetningen heller framskyndes til en tidligere dato enn i dag. NKRF viser i denne forbindelse til at regnskapsrevisjonen er tiltenkt flere oppgaver knyttet til revisjon av årsberetningen.

#### 20.3.6.4 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om å videreføre og lovfeste at kommunestyret skal ha vedtatt årsregnskapene og årsberetningene senest 30. juni.

Departementet har merket seg at det er få høringsinstanser som har uttalt seg om fristene for avleggelse av årsregnskap og årsberetning, men at det er ulike syn blant disse.

Departementet foreslår at fristen for å avlegge årsregnskapene skal være den samme, også for

det konsoliderte regnskapet. Departementet ser det som hensiktsmessig at regnskapene ses i sammenheng, slik enkelte høringsinstanser peker på. Spørsmålet er videre hva fristen skal være. Departementet ser på dette spørsmålet i sammenheng med rapporteringen av årsregnskapene til KOSTRA, som i dag er 15. februar. Det naturlige utgangspunktet er at fristen for regnskapsavleggelse er sammenfallende med fristen for å rapportere regnskapet til KOSTRA, slik det er etter gjeldende rett, jf. forskrift 15.12.2000 nr. 1425 om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner § 9. Samtidig legger departementet til grunn at Statistisk Sentralbyrås (SSBs) ordning med publisering av KOSTRA-tall den 15. mars i året etter regnskapsåret skal videreføres. Etter departementets vurdering vil en felles frist 1. mars, som enkelte høringsinstanser foreslår, medføre at SSB ikke får tilstrekkelig tid til å kvalitetssikre og produsere data fram mot KOSTRA-publiseringen 15. mars. På den andre siden vil kommunenes innrapportering av konsoliderte regnskaper til KOSTRA lette SSBs arbeid med å publisere såkalte konserntall i KOSTRA-publiseringen. Isolert sett tilsier dette at fristen for regnskapsavleggelse kan være noe senere enn dagens frist 15. februar. Departementet viser også til at *Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund (NKK)* og *Oslo kommune* mener at fristen bør være senere enn dagens frist. Etter en samlet vurdering foreslår departementet at det lovfestes en felles frist for regnskapsavleggelse den 22. februar.

Departementet foreslår som utvalget at fristen 31. mars for å avlegge årsberetningen videreføres. Departementet ser ikke tungtveiende grunner for verken å framskynde eller forlenge denne fristen.

### 20.3.7 Budsjett og regnskap mv. for interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap

#### 20.3.7.1 Gjeldende rett

Kommuneloven gir i dag ingen egne regler om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for interkommunale samarbeid opprettet etter kommuneloven § 27.

Forskrift 15.12.2000 nr. 1423 om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner (budsjettforskriften) § 13 gir enkelte særlige regler for budsjett for § 27-samarbeid. Blant annet skal den økonomiske rammen for samarbeidets virksomhet i året inngå i årsbudsjettet til den kommunen hvor samarbeidet har sitt hovedkontor.

Interkommunale samarbeid etter kommuneloven § 27 vil også ha regnskapsplikt og plikt til å avlegge årsberetning. Forskrift 15.12.2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner (regnskapsforskriften) § 13 gir enkelte særlige regler for årsregnskapet og årsberetningen til interkommunalt § 27-samarbeid. Blant annet skal regnskapet for samarbeidet inngå i årsregnskapet til den kommunen hvor samarbeidet har sitt hovedkontor. Etter regnskapsforskriften § 1 tredje ledd kan imidlertid deltakerne i § 27-samarbeid beslutte at samarbeidet skal fastsette eget «særregnskap» etter reglene i forskrift 17. desember 1999 nr. 1568 om årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for interkommunale selskaper. Dette gjelder hvis § 27-samarbeidet etter deltakernes vurdering er et eget rettssubjekt.

#### 20.3.7.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at bestemmelsen om interkommunalt samarbeid i kommuneloven § 27 skal erstattes av to nye lovregulerte samarbeidsformer; regionråd og kommunalt oppgavefelleskap. Utvalget legger til grunn at lovens bestemmelser om økonomiforvaltning skal gjelde for begge samarbeidsformene. Utvalget foreslår samtidig å presisere at alle regionråd og kommunale oppgavefelleskap skal utarbeide egen økonomiplan, eget årsbudsjett, eget årsregnskap og egen årsberetning, uavhengig av om de er egne rettssubjekter eller ikke. Utvalget foreslår videre at det er henholdsvis rådet i regionrådet og representantskapet i oppgavefelleskapet som har myndigheten til å fastsette økonomiplanen, årsbudsjettet, årsregnskapet og årsberetningen.

For regionråd og oppgavefelleskap som *er egne* rettssubjekter, begrunner utvalget forslaget med at deltakerkommunene ikke direkte vil råde over samarbeidets midler eller ha direkte ansvar for eventuell gjeld som samarbeidet stifter. For regionråd og oppgavefelleskap som *ikke* er egne rettssubjekter, viser utvalget til at krav om eget budsjett og regnskap mv. klargjør at henholdsvis rådet og representantskapet har ansvaret for økonomisk styring og kontroll med samarbeidets økonomi.

For regionråd og oppgavefelleskap som *ikke* er egne rettssubjekter, innebærer forslaget at samarbeidets økonomi ikke lenger skal inngå i budsjettet og årsregnskapet for kommunekassen i hovedkontorkommunen, slik det skal etter gjeldende rett. Utvalget foreslår imidlertid at årsregnskapet til regionråd og oppgavefelleskap som

*ikke* er egne rettssubjekter, skal innarbeides i det konsoliderte årsregnskapet til hovedkontorkommunen. Utvalget viser her til at slike regionråd og oppgavefelleskap ikke kan forplikte seg selvstendig overfor en tredjepart, og at kontorkommunen normalt vil stå ansvarlig for de kontraktene som inngås for samarbeidet.

Utvalget foreslår å gi departementet hjemmel til å fastsette nærmere regler om økonomiplanen, årsbudsjettet, årsregnskapet og årsberetningen for regionråd og oppgavefelleskap i forskrift.

#### 20.3.7.3 Høringsinstansenes syn

Om lag 15 høringsinstanser, i hovedsak kommuner og fylkeskommuner, uttaler seg om utvalgets forslag om at regionråd og kommunale oppgavefelleskap skal utarbeide egen økonomiplan, eget årsbudsjett, eget årsregnskap og egen årsberetning. Alle disse høringsinstansene er positive til at det skal gjelde et krav om eget budsjett og regnskap mv. for regionråd og oppgavefelleskap som er eget rettssubjekt. Om lag halvparten av de 15 høringsinstansene støtter også at det skal gjelde et krav om eget budsjett og regnskap mv. for regionråd og oppgavefelleskap som *ikke* er eget rettssubjekt. Blant disse er *Salten Regionråd* og *Vesterålen Regionråd*, som peker på at et krav om eget regnskap vil kunne hindre mistanke om kryssubsidiering og sikre tilliten til kommunens virksomhet. Dette gjelder uavhengig av om samarbeidet er eget rettssubjekt eller ikke.

Nær halvparten av de 15 høringsinstansene er ikke enig i utvalgets forslag om at kravet om eget budsjett og regnskap mv. også skal gjelde for regionråd og oppgavefelleskap som *ikke* er eget rettssubjekt. Blant annet disse er *Nord-Aurdal kommune*, som peker på at eget budsjett og regnskap mv. kan være noe deltakerkommunene kan bli enige om å gjøre, men at et lovkrav om dette vil være en unødvendig byråkratisering av mer avgrensede samarbeid der nytteverdien av egne styringsdokumenter ikke nødvendigvis forsvarer kostnaden ved å utarbeide dem. *Buskerud fylkeskommune* uttaler:

Administrasjonskostnaden for selvstendig budsjett, regnskap og årsrapport for slike samarbeid er i vesentlig grad uavhengig av størrelsen på samarbeidet. En del samarbeid (regionråd) er møteplasser/ beslutningsorganer hvor det møter ledende politikere/administrativt personale som fatter beslutninger til beste for samarbeidet. De har ofte minimal administrasjon. Det er også en del oppgaveutførende samar-

beid som har minimalt med ansatte. Utvalget har diskutert problemstillingen, og konkludert med at synligheten og formaliseringen av selvstendigheten til slike samarbeid veier tyngre enn ulempen med administrasjonskostnaden. Buskerud fylkeskommune mener det bør settes en minimum grense på økonomisk størrelse/antall ansatte for når plikten til å utarbeide selvstendig budsjett, regnskap og årsrapport inntreffer.

#### 20.3.7.4 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til utvalgets vurderinger og forslag om at alle interkommunale politiske råd (regionråd) og kommunale oppgavefelleskap skal utarbeide eget årsbudsjett, eget årsregnskap og egen årsberetning. Dette gjelder uavhengig av om de er eget rettssubjekt eller ikke.

Departementets vurdering er at loven ikke bør stille et generelt krav om at alle interkommunale politiske råd og oppgavefelleskap skal utarbeide egen økonomiplan. Dette bygger på at slike samarbeid ofte vil kunne være mindre enheter, hvor det ikke alltid kan anses nødvendig at det utarbeides en fullstendig økonomiplan etter kommunelovens bestemmelser. Vurderingen av om det er nødvendig eller hensiktsmessig for slike virksomheter å utarbeide en økonomiplan må gjøres konkret for det enkelte samarbeid, ut fra virksomhetens art og økonomiske omfang. Lovforslaget innebærer at deltakerkommunene selv må avgjøre om det skal stilles krav om at virksomheten skal utarbeide økonomiplan. Deltakerkommunene kan således vurdere om utarbeidelse av egen økonomiplan skal reguleres i samarbeidsavtalen, eventuelt at representantskapet kan avgjøre om det skal utarbeides egen økonomiplan.

Departementet er også enig i at det er det øverste organet i samarbeidet som skal fastsette årsbudsjettet, årsregnskapet og årsberetningen. Budsjettet krever dermed ikke godkjenning fra kommunestyret eller fylkestinget hos deltakerne i samarbeidet. Departementet bygger dette på at en enkelt deltaker ikke bør kunne forhindre gjennomføring av et budsjett som det er flertall for i representantskapet. Lovforslaget innebærer at de deltakende kommunene eller fylkeskommunene ikke kan bestemme i samarbeidsavtalen at budsjettet skal godkjennes av de respektive kommunestyre eller fylkesting før budsjettet er endelig, slik budsjettforskriften § 13 nr. 2 tredje punktum åpner for. Dette svarer til løsningen etter lov om interkommunale selskaper § 18. Departementet vil presisere at samarbeidets budsjett må bygge

på realistiske forutsetninger, blant annet de rammene som kommunestyrene i deltakerkommunene har vedtatt for samarbeidet. Departementet vil også presisere at representantskapets vedtak om budsjett for samarbeidet ikke kan binde deltakerkommunene, eksempelvis når det gjelder eventuelle tilskudd fra deltakerne til samarbeidet.

Departementets forslag innebærer at regnskapet til interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefelleskap som *ikke* er eget rettssubjekt, ikke skal inngå i regnskapet til kontorkommunen (kommunekasseregnskapet). Årsregnskapet skal imidlertid inngå i det konsoliderte regnskapet til kontorkommunen. Departementet viser til at slike samarbeid som ikke er eget rettssubjekt, ikke kan forplikte seg på selvstendig grunnlag overfor en tredjepart. Med kontorkommunen siktes det til den deltakerkommunen som i hovedsak står rettslig og økonomisk ansvarlig for de kontraktene som inngås.

Departementet er enig i utvalgets forslag om at det tas inn en hjemmel for departementet til å fastsette nærmere regler i forskrift om årsbudsjett, årsregnskap og årsberetningen for interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefelleskap.

Departementet merker seg at enkelte høringsinstanser mener at kravet om eget budsjett og regnskap mv. ikke bør gjelde for interkommunale politiske råd (regionråd) og oppgavefelleskap som *ikke* er eget rettssubjekt. For samarbeid som er små og har begrenset økonomi, ser departementet at det kan stilles spørsmål ved om det er nødvendig at samarbeidene utarbeider eget regnskap. Praktiske grunner kan tilsi at det er enklere og tilstrekkelig at regnskapet til små samarbeid innarbeides i regnskapet til kontorkommunen. Det samme spørsmålet kan stilles når det gjelder et krav om eget årsbudsjett for små samarbeid. Departementet legger vekt på at et krav om eget budsjett og regnskap mv. klargjør at det er representantskapet som har ansvaret for økonomisk styring og kontroll med samarbeidets økonomi. Dette er av prinsipiell betydning også for små samarbeid. Departementet er imidlertid enig i det som blant annet *Buskerud fylkeskommune* peker på, at det også bør legges vekt på praktiske og administrative hensyn. Departementet foreslår derfor at hjemmelen for departementet til å fastsette nærmere regler i forskrift om årsbudsjettet, årsregnskapet og årsberetningen for interkommunale politiske råd og oppgavefelleskap, også skal gi hjemmel til å fastsette unntak fra lovens regler om årsbudsjettet, årsregnskapet og årsberetningen. Dette kan være unntak fra kra-



vet om eget budsjett og regnskap mv. for små interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefelleskap, eller forenklede krav til årsbudsjettet, årsregnskapet og årsberetningen der det er hensiktsmessig av administrative og økonomiske årsaker.

Årsregnskapet til interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefelleskap vil etter lovforslaget være underlagt regnskapsrevisjon samt forenklet etterlevelsesk kontroll med økonomiforvaltningen etter kommunelovens regler om dette. Departementet legger til grunn at myndigheten til å velge regnskapsrevisor ligger til representantskapet hvis ikke noe annet er bestemt i samarbeidsavtalen.

## 20.4 Balanse i årsbudsjettet og inndekning av merforbruk

### 20.4.1 Gjeldende rett

#### *Budsjettbalanse*

Kommuneloven § 46 nr. 6 fastsetter at det skal budsjetteres med et driftsresultat som minst er tilstrekkelig til å dekke renter, avdrag og nødvendige avsetninger. Bestemmelsen må ses i lys av at kommunenes årsbudsjett skal deles i et driftsbudsjett og et investeringsbudsjett, jf. omtale i punkt 20.5. Tilsvarende gjelder for hvert enkelt år i økonomiplanen, jf. kommuneloven § 44 nr. 4.

Gjeldende rett er ikke til hinder for at det i enkeltår budsjetteres med et negativt driftsresultat. Kommunene har adgang til å finansiere årets drift med bruk av oppsparte driftsmidler fra tidligere år, jf. kommuneloven § 46 nr. 7.

Kravet til balanse i driftsbudsjettet regnes som oppfylt så lenge summen av årets utgifter og avsetninger, herunder inndekning av merforbruk og overføringer til investeringsbudsjettet, ikke overstiger summen av årets inntekter og bruk av avsetninger. Det vil si at det ikke kan budsjetteres med et merforbruk («underskudd») på bunnlinsen, se figur 20.1 i punkt 20.3.2.

#### *Inndekning av regnskapsmessig merforbruk*

Forskrift 15.12.2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning (regnskapsforskriften) § 9 gir regler for hvordan årsregnskapet skal avsluttes før kommunestyret tar stilling til inndekning av et eventuelt merforbruk («underskudd»). Reglene innebærer blant annet at dersom driftsregnskapet viser seg å gi et merforbruk ved regnskapsavslutningen, så skal merforbruket reduseres ved å

stryke eventuelle budsjetterte overføringer fra drift til investering og eventuelle budsjetterte avsetninger til disposisjonsfond. Disse såkalte strykingsreglene avgjør størrelsen på årets merforbruk som skal dekkes inn i senere år.

Hvis driftsregnskapet fortsatt viser et merforbruk etter at strykningene er gjennomført, skal kommunestyret angi hvordan merforbruket skal dekkes inn. Dette skal skje når årsregnskapet vedtas, jf. kommuneloven § 48 nr. 3 siste punktum.

Hovedregelen er at inndekning av merforbruk i driftsregnskapet skal foretas innen det andre året etter at merforbruket oppsto, jf. § 48 nr. 4 første punktum. Hvis det foreligger særlige forhold, kan merforbruk i driftsregnskapet dekkes inn over ytterligere to år, det vil si senest det fjerde året etter at det oppsto, jf. § 48 nr. 4 andre punktum. Etter § 48 nr. 4 tredje og fjerde punktum kan departementet godkjenne at inndekning av merforbruk likevel dekkes inn over flere enn fire år, hvis raskere inndekning enn fire år vil gi uforholdsmessig store samfunnsmessige og økonomiske konsekvenser.

### 20.4.2 Utvalgets forslag

#### *Budsjettbalanse*

Kommunelovens balansekrav, det vil si kravet til budsjettbalanse og plikten til å dekke inn merforbruk, skal sikre at kommunene tilpasser aktivitetsnivået til inntektsrammene.

Utvalget legger til grunn at kravet til budsjettbalanse ikke bør være mer lempelig eller fleksibelt enn det som følger av gjeldende rett. Etter utvalgets vurdering er det i mange kommuner et potensial for en mer langsiktig økonomiforvaltning, og mange kommuner vil tjene på å ha et høyere netto driftsresultat. Utvalget viser til at det er allmenn enighet om at kommunene over tid bør disponere noe av driftsinntektene til reserver og til delfinansiering av investeringene. Dette vil bidra til å kunne håndtere økonomiske svingninger og omstillinger, og gi en mer langsiktig økonomi med handlefrihet.

Utvalget drøfter videre om loven bør stille krav om å budsjettere med et høyere netto driftsresultat enn det som følger av gjeldende rett.

Utvalget viser til at et strengere krav ikke betyr at kommunene får mindre tilgjengelige ressurser, men at ressursfordelingen over tid endres. Det som vil oppleves som en ulempe i dag, vil senere bli en fordel. På den annen side viser utvalget til at et strengere krav vil ta fra kommunestyret deler av det ansvaret det har i dag for å balan-

sere kortsiktige og langsiktige hensyn i prioriteringene og økonomistyringen. Et strengere krav vil også kunne virke begrensende på kommunenes mulighet til å styre økonomien på en måte som er tilpasset den lokale situasjonen. Utvalget viser også til at et krav om et høyere driftsresultat må ta høyde for at det i enkeltår fortsatt må være mulig å finansiere årets drift (et negativt driftsresultat) med bruk av oppsparte midler.

Etter utvalgets vurdering må det legges avgjørende vekt på at balansekravet gir kommunene ansvar for og frihet til å søke en langsiktig økonomiforvaltning tilpasset lokale forhold. Utvalget mener at det er mer hensiktsmessig at loven støtter opp om en langsiktig økonomiforvaltning gjennom virkemidler som kan bidra til at kommunestyrene får økt bevissthet og kunnskap om hva som skal til for å ha en langsiktig økonomiforvaltning. Utvalget viser spesielt til forslaget om å lovfeste en plikt til å utarbeide finansielle måltall. Utvalget foreslår på denne bakgrunnen at dagens krav til budsjettbalanse videreføres, men at reglene om budsjettbalanse får en ny ordlyd, som også løfter fram at det må foretas avsetninger som bidrar til en sunn økonomi.

Utvalget mener at gjeldende kommunelov § 46 nr. 7, som sier at det kan avsettes midler for bruk i senere budsjettår, er overflødig. Utvalget forslår derfor å oppheve bestemmelsen. Lovens øvrige regler vil ikke være til hinder for at kommunene avsetter midler til bruk i senere år.

#### *Inndekning av regnskapsmessig merforbruk*

##### *Avslutning av driftsregnskapet*

Utvalget foreslår å endre reglene for hvordan driftsregnskapet skal avsluttes. Utvalget mener at kommunene ikke lenger bør ha anledning til å avslutte regnskapet med merforbruk («underskudd»), samtidig som kommunen har midler på disposisjonsfond. Utvalget viser til at denne adgangen åpner for at kommuner utsetter inndekningen av merforbruk selv om kommunen har bokførte verdier som kan dekke merforbruket. Utvalget peker også på at hvis regnskapet avsluttes med både et merforbruk og midler på disposisjonsfond, er realiteten at midler på disposisjonsfondet allerede er brukt.

Utvalget foreslår derfor at før regnskapet gjøres endelig opp, skal et *merforbruk* i driftsregnskapet dekkes inn mot en tilsvarende reduksjon av disposisjonsfondet. Dette skal gjennomføres så langt det er tilgjengelige midler på fondet. Dette vil bidra til at inndekningen av merforbruket ikke skyves ut i tid. Det vil også sikre at nye bevilgnin-

ger etter at årsregnskapet er lagt fram ikke finansieres med bruk av midler på disposisjonsfond som i realiteten allerede er brukt. Etter utvalgets forslag skal likevel ikke den delen av disposisjonsfondet som er vedtatt brukt til finansiering av inneværende års budsjett, benyttes til inndekning av merforbruket.

Utvalget peker også på at disse endringene bidrar til en forenkling av kommuneregnskapet.

På den samme bakgrunnen foreslår utvalget at et *mindreforbruk* i driftsregnskapet skal dekke inn eventuelle uinndeknete merforbruk fra tidligere år før regnskapet avsluttes, og at mindreforbruk utover uinndeknete merforbruk skal avsettes direkte til disposisjonsfond.

Utvalget viderefører kommunestyrets plikt til å angi hvordan eventuelt merforbruk i driftsregnskapet skal dekkes inn. Som følge av forslaget om at mindreforbruk skal avsettes direkte til disposisjonsfond, vil det ikke lenger være nødvendig at kommunestyret tar stilling til disponeringen av mindreforbruket samtidig som årsregnskapet behandles. Utvalget foreslår derfor at gjeldende § 48 nr. 3 siste punktum oppheves. Det vil fortsatt ligge til kommunestyret å ta stilling til hvordan midlene på disposisjonsfond skal benyttes.

Utvalget foreslår å lovfeste gjeldende forskriftsregel om at merforbruk (udekket beløp) i investeringsregnskapet skal føres opp til dekning på investeringsbudsjettet året etter at merforbruket oppsto. Dette viderefører gjeldende regler for avslutning av investeringsregnskapet.

##### *Fristene for inndekning av merforbruk*

Utvalget foreslår å videreføre fristene for når et merforbruk i driftsregnskapet skal være dekket inn. Utvalget peker på at kommunene ikke bør skyve inndekningen av merforbruk unødvendig ut i tid. Kommunene bør i utgangspunktet dekke inn merforbruk senest det andre året etter at merforbruket oppsto. Framføring av merforbruk utover to år må oppfattes som et unntak, som kun benyttes når det er tunge grunner til det.

##### *Plikt til å vurdere endringer i årets budsjett hvis fjorårets regnskap viser merforbruk*

Utvalget viser til at det kan forekomme at kommunestyret ved behandlingen av årsregnskapet ikke angir hvordan et eventuelt merforbruk i driftsregnskapet skal dekkes inn. I stedet vedtar kommunestyret at det skal tas stilling til inndekningen ved neste rullering av økonomiplanen og årsbudsjettet. Det fører til at inndekningen utsettes.

Utvalget peker på at slike utsettelse er uheldige, og at kommunestyret senest ved behandling av årsregnskapet må vurdere muligheten for å starte inndekning av merforbruket allerede i inneværende budsjettår. Utvalget foreslår derfor at kommunedirektøren skal ha plikt til å foreslå endringer i årets budsjett hvis det er lagt fram et årsregnskap med merforbruk. Utvalget foreslår at kommunestyret skal behandle saken senest 30. juni.

#### *Inndekning av merforbruk i kommunale foretak, regionråd og oppgavefelleskap*

Utvalget foreslår å lovfeste reglene for inndekning av merforbruk i kommunale foretak. I hovedsak viderefører dette reglene i forskrift 15.12.2000 nr. 1423 om årsbudsjett § 7. I korte trekk innebærer reglene at en kommune har plikt til å dekke inn merforbruk i regnskapet til et kommunalt foretak hvis merforbruket ikke er dekket av foretaket selv. Dette skal skje ved overføringer av midler fra kommunekassens regnskap til foretaket.

Utvalget foreslår videre at de samme inndekningsreglene skal gjelde for merforbruk i kommunale oppgavefelleskap og regionråd.

### **20.4.3 Høringsinstansenes syn**

#### *Budsjettbalanse*

Utvalgets forslag om å videreføre reglene for balanse i årsbudsjettet og økonomiplanen får svært liten oppmerksomhet i høringen. Ingen av de få høringsinstansene som har uttalt seg, går imot forslaget.

#### *Inndekning av regnskapsmessig merforbruk*

##### *Avslutning av driftsregnskapet*

Om lag 65 høringsinstanser har uttalt seg til utvalgets forslag om nye regler for avslutning av driftsregnskapet. Flertallet av disse (om lag 45) støtter forslaget. Flere uttaler at forslaget gjør det enklere for kommunestyret å lese ut av regnskapet hvilket økonomisk handlingsrom kommunen reelt sett har.

*Nordland fylkeskommune* ser fordelene med at merforbruk dekkes inn snarest mulig og uttaler:

I behandlingen av årsregnskapet er det i dag ofte mest fokus på kortsiktig disponering av mindreforbruket. De nye reglene for avslutning av årsregnskapet vil styrke økonomistyringen og bidra til en sunnere og mer langsik-

tig økonomiforvaltning. Å unngå unødig utsettelse av inndekning av merforbruk og styrke avsetninger til driftsfond vil bidra til et mer langsiktig perspektiv.

Om lag 20 høringsinstanser går imot forslaget. Disse høringsinstansene mener blant annet at kommunestyret ikke får seg forelagt det reelle årlige resultatet og at kommunestyret bør bestemme hvordan mer- og mindreforbruk skal dekkes eller disponeres.

*Sola kommune* uttaler:

Sola kommune mener at nye regler om inndekninga av regnskapsmessig merforbruk og disponering av regnskapsmessig mindreforbruk kan oppfattes som en detaljstyring fra statlig hold, noe som undergraver utvalgets intensjon om styrket kommunalt selvstyre. Sola kommune mener at det bør fortsatt være opp til kommunestyret å bestemme disponering av regnskapsmessig mindreforbruk samt inndekning av regnskapsmessig merforbruk.

*Telemark fylkeskommune* uttaler:

Det foreslås at administrasjonen, så langt det er midler dekker eventuelt merforbruk fra tidligere år før regnskapet blir avsluttet. I praksis betyr dette at politikerne i den enkelte fylkeskommune ikke får forelagt det reelle årlige resultatet.

Fylkesutvalget mener at avslutningen av regnskapet må underlegges politisk kontroll og utføres av fylkestinget.

*Kommunerevisjon IKS* foreslår i stedet at kommunestyret skal få plikt til å vedta inndekning av et eventuelt merforbruk i tråd med utvalgets forslag ved behandling av årsregnskapet. Det samme foreslås hovedsakelig også for eventuelt mindreforbruk. Dette innebærer at merforbruk eller mindreforbruk dekkes eller disponeres på samme måte som utvalget foreslår, men at dette skjer i forbindelse med kommunestyrets behandling av årsregnskapet, og ikke i forbindelse med avslutningen og avleggelsen av regnskapet fra administrasjonen.

Flere høringsinstanser, både blant de som støtter og de som går imot utvalgets forslag, kommenterer at det regnskapsmessige avviket fra årsbudsjettet ikke vil framkomme i årsregnskapet slik det gjør etter dagens regler. Disse høringsinstansene mener at regnskapsmessig avvik fra årsbudsjettet, og disposisjonene knyttet til mer-/mindre-

forbruk som foretas før regnskapsavslutningen, bør framkomme på en annen måte i driftsregnskapet. *Rennesøy kommune* uttaler:

For at kommuneregnskapet skal gi god informasjonsverdi, bør lovforslaget følges opp med krav til oppstilling av regnskapet der det klart framkommer hvilke disposisjoner som er foretatt i forbindelse med regnskapsavslutning.

#### *Fristene for inndekning av merforbruk*

Ingen høringsinstanser uttaler seg om utvalgets forslag om å videreføre bestemmelsene i § 48 nr. 4 om fristene for inndekning av merforbruk.

#### *Plikt til å vurdere endringer i årets budsjett hvis fjorårets regnskap viser merforbruk*

Utvalgets forslag om at kommunedirektøren skal vurdere endringer i årets budsjett om fjorårets årsregnskap viser merforbruk, er lite kommentert. Noen få høringsinstanser støtter forslaget. *Fylkesmannen i Sogn og Fjordane* uttaler:

Vi er einige i nytt punkt om at kommunedirektøren har ei plikt til å føreslå endringer på inneverende års budsjett dersom utviklinga tilseier at det vil oppstå vesentlege budsjettavvik. Det er ikkje lenger nok at kommunedirektøren berre melder frå om at det må forventast eit avvik. Dette gjeld og dersom det er lagt fram eit årsrekneskap med meirforbruk i driftsrekneskapen. Kommunestyret har så ei plikt til å vedta korleis meirforbruket skal handterast. Det er viktig å kome tidleg i gang med nødvendige tiltak for nedbetaling av eit meirforbruk.

#### *Inndekning av merforbruk i kommunale foretak, regionråd og oppgavefelleskap*

Utvalgets forslag om inndekning av merforbruk i kommunale foretak, regionråd og oppgavefelleskap får lite oppmerksomhet i høringen. Et lite antall støtter forslaget. *Oslo kommune* er også opp-tatt av tilfeller der kommunale foretak har mindreforbruk og uttaler:

Oslo kommune peker på at det ikke er drøftet den motsatte vei, det vil si at kommunekassen kan disponere eventuelle overskudd i foretakene dersom kommunekassen går med underskudd. Man kan således komme i en situasjon hvor foretakene innehar reserver som kommu-

nekassen ikke uten videre kan anvende for inndekning av sitt underskudd.

### **20.4.4 Departementets vurdering**

#### *Budsjettbalanse*

Departementet er enig i utvalgets vurderinger om at det ikke er hensiktsmessig å endre reglene om balanse i årsbudsjettet og økonomiplanen. Departementet mener som utvalget at et strengere krav til driftsresultatet i kommunenes driftsbudsjett vil begrense kommunenes mulighet til å styre økonomien på en måte som er tilpasset den lokale situasjonen. Departementet slutter seg derfor til utvalgets lovforslag. Forslaget innebærer at nivået på dagens krav til budsjettbalanse videreføres, men at bestemmelsen om budsjettbalanse får ny ordlyd som beskriver kravet på en bedre måte.

#### *Inndekning av regnskapsmessig merforbruk*

##### *Avslutning av driftsregnskapet*

Departementet viser til utvalgets forslag om at et merforbruk («underskudd») i driftsregnskapet skal dekkes inn direkte mot en tilsvarende reduksjon av disposisjonsfondet. Utvalget foreslår også at et mindreforbruk («overskudd») i driftsregnskapet skal dekke inn eventuelle uinndekket merforbruk fra tidligere år før regnskapet avsluttes. Mindreforbruk utover uinndekket merforbruk skal avsettes direkte til disposisjonsfond. I praksis innebærer forslagene en innstramming i forhold til gjeldende krav til inndekning av merforbruk, fordi størrelsen på merforbruket som eventuelt må framføres til inndekning i senere år vil bli redusert mot tilgjengelig egenkapital.

Departementet viser til at et merforbruk i realiteten betyr at det er brukt mer penger enn det som var finansiert i årets budsjett. Når det er brukt mer penger enn planlagt, er det etter departementets vurdering god økonomiforvaltning å dekke inn merforbruket tidligst mulig. Departementet legger også vekt på at forslaget bidrar til at balanseregnskapet på en enklere måte enn i dag synliggjør kommunens økonomiske handlingsrom, slik mange høringsinstanser har pekt på. Departementet merker seg at forslaget får støtte av et stort flertall av høringsinstansene. Flere av høringsinstansene som går imot utvalgets forslag, mener at denne måten å avslutte regnskapet på, ikke lenger vil få fram kommunens «reelle årlige resultat» på bunnlinjen. Departementet vil peke på at bunnlinjen i kommuneregnskapet (størrelsen på mer- eller mindreforbruket) også under

gjeldende rett skal justeres i visse tilfeller ved regnskapsavslutningen, jf. strykingsreglene i regnskapsforskriften § 9. Departementet slutter seg til utvalgets forslag om nye regler for avslutning av driftsregnskapet.

Enkelte høringsinstanser mener at kommunestyret selv bør ha ansvaret for å vedta disponering av mer-/mindreforbruk i driftsregnskapet, og at dette ikke skal gjennomføres av administrasjonen. Som et alternativ foreslår *Kommunerevisjon IKS* at kommunestyret hovedsakelig skal vedta de samme disposisjonene som utvalget foreslår, i stedet for at administrasjonen gjennomfører disse før regnskapet avlegges. Departementet er ikke enig i at dette er en hensiktsmessig løsning, all den tid de aktuelle disposisjonene som her skal gjennomføres vil være uttømmende regulert i loven.

Nye regler for avslutning av driftsregnskapet er en forlengelse av de gjeldende strykingsreglene i regnskapsforskriften § 9. Dette er tekniske og detaljerte regler som etter departementets vurdering bør samles og plasseres i forskrift, og ikke i loven. Departementet foreslår en forskriftshjemmel som dekker dette.

Departementet viser videre til at ny regnskapsavslutning fører til at bunnlinjen i kommuneregnskapet, jf. figur 20.1 i punkt 20.3.2, ikke lenger vil vise et mindreforbruk, men alltid vise enten 0 eller et merforbruk som må framføres til inndekning i senere år. Departementet er derfor enig i det som både utvalget og flere av høringsinstansene peker på, at regnskapsmessige avvik fra årsbudsjettet og disposisjonene som foretas før regnskapsavslutningen, bør framkomme i kommuneregnskapet, men da på en annen måte enn det som følger av gjeldende rett. Departementet vil følge opp dette i arbeidet med nye forskriftsregler om hvordan kommuneregnskapet skal stilles opp.

#### *Fristene for inndekning av merforbruk*

Departementet er enig i utvalgets forslag om å videreføre fristene for inndekning av merforbruk i driftsregnskapet. Dette innebærer at merforbruk som utgangspunkt skal dekkes inn senest det andre året etter at merforbruket oppsto, men at kommuner under særlige forhold kan vedta å dekke inn merforbruk senest fire år etter at det oppsto.

Departementet viser til at kommunene utover dette kan vedta å dekke inn merforbruk over inntil ti år, hvis de samfunnsmessige og økonomiske konsekvensene av å dekke inn merforbruket over fire år blir uforholdsmessig store. Slike vedtak må

godkjennes av departementet for å være gyldige. Departementet foreslår å videreføre adgangen til å godkjenne at merforbruk dekkes inn over en periode på flere enn fire år.

Dagens kommunelov gir imidlertid ikke adgang til å dekke inn merforbruk utover 10 år. Dette er i enkelte tilfeller etter departementets vurdering uheldig. Selv om det hviler et ansvar på kommunene til å dekke inn merforbruk innenfor lovens frister, kan ikke departementet utelukke at enkeltkommuner i sjeldne tilfeller likevel kan stå i fare for å bryte godkjent inndekningsplan og lovens gjeldende ti-årsgrense. Loven bør tilpasses slike situasjoner.

Departementet mener at en forlenget inndekningstid på inntil ti år vil være tilstrekkelig i de aller fleste tilfeller. Departementets vurdering er samtidig at loven ikke bør sette en absolutt grense for hvor lang inndekningstiden kan være. Utgangspunktet er at kommunestyret har ansvaret for økonomistyringen. En øvre grense i loven vil i seg selv ikke sikre at grensen blir overholdt. Etter departementets vurdering må det avgjørende være at en kommune med stort merforbruk kommer i balanse, selv om det skulle gå noe over ti år. Departementet foreslår på denne bakgrunnen å oppheve gjeldende ti-årsgrense. Dette åpner for at departementet i unntakstilfeller kan godkjenne inndekning av merforbruk utover ti år.

Departementet legger opp til at adgangen til å forlenge inndekningsperioden fortsatt skal praktiseres med utgangspunkt i ti år som en øvre grense for inndekningstid. Som en hovedregel vil departementet ved første gangs behandling av søknader om forlenget inndekningstid ikke godkjenne inndekningstider lengre enn ti år. Formålet med lovforslaget er at departementet helt unntaksvis kan godkjenne inndekning utover ti år, dersom det i enkelttilfeller senere viser seg at inndekning innenfor ti år likevel ikke er mulig å gjennomføre.

#### *Plikt til å vurdere endringer i årets budsjett hvis fjorårets regnskap viser merforbruk*

Departementets vurdering er at kommunestyret ved oppfølgingen av inneværende års budsjett, må ta hensyn til et eventuelt merforbruk i fjorårets årsregnskap. Departementet er således enig i utvalgets forslag om at kommunedirektøren, i tillegg til dagens regler om budsjettstyring, også skal ha plikt til å foreslå endringer i årets budsjett hvis det er lagt fram et årsregnskap med merforbruk, og at kommunestyret skal behandle denne saken senest 30. juni. Dette skal gi en bedre kob-

ling mot regnskapet i budsjettoppfølgingen, og bidra til at kommunestyret ikke utsetter inndekningen av merforbruk uten en nærmere vurdering.

*Inndekning av merforbruk i kommunale foretak, interkommunale politiske råd (regionråd) og kommunale oppgavefelleskap*

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om regler for inndekning av merforbruk i kommunale foretak, interkommunale politiske råd og oppgavefelleskap. Disse virksomhetene har i utgangspunktet selv ansvaret for å dekke inn merforbruk året etter at det har oppstått. I de tilfellene merforbruket ikke er dekket inn fullt ut sikrer lovforslaget at slike enheter ikke kan drive med merforbruk over tid, og at kommunene oppfyller lovens balansekrav.

Oslo kommune peker i sin høringsuttalelse på at utvalget ikke drøfter om kommunekassen kan disponere eventuelle overskudd i foretakene dersom kommunekassen går med underskudd. Departementet ser det ikke som nødvendig å lovregulere dette nærmere, fordi kommunestyret som øverste organ har myndighet til å vedta at det skal tas ut midler fra et kommunalt foretak, for eksempel for å dekke et merforbruk i kommunekassen.

## **20.5 Skillet mellom drift og investering**

### **20.5.1 Gjeldende rett**

Kommuneloven § 46 nr. 5 fastsetter at årsbudsjettet skal bestå av en driftsdel og en investeringsdel. Driftsdelen omfatter den løpende drift. Her inngår utgifter og inntekter som kommer igjen år for år, eller med ikke alt for store mellomrom. Investeringsdelen omfatter i hovedsak anskaffelse av bygninger, anlegg og andre større kapitalgjensstander, samt finansieringen av anskaffelsene, herunder bruk av lån og inntekter fra salg av kommunal eiendom eller annen formue.

Nærmere bestemmelser om innholdet i driftsdelen og investeringsdelen er gitt i forskrift 15.12.2000 nr. 1523 om årsbudsjett (omtalt som budsjettforskriften). Det følger av bestemmelsene i forskrift 15.12.2000 nr. 1524 om årsregnskap og årsberetning (omtalt som regnskapsforskriften) at skillet gjelder tilsvarende for kommunenes regnskaper.

Skillet mellom drift og investering må praktiseres i samsvar med god kommunal regnskaps-skikk, jf. kommuneloven § 48 nr. 2.

Budsjettforskriften § 5 og regnskapsforskriften § 3 gir i tillegg særskilte regler om føringen av inntekter fra salg av finansielle anleggsmidler. Reglene innebærer at en andel av inntektene fra salg av aksjer etter nærmere vilkår kan finansiere driften.

### **20.5.2 Utvalgets forslag**

#### *Driften skal bare finansieres av løpende inntekter*

Prinsippet om at den løpende driften skal finansieres av løpende inntekter har lang tradisjon i kommunalforvaltningen. Prinsippet innebærer at den løpende virksomheten i kommunene skal baseres på inntekter som kan forventes å komme igjen år for år og slik være et varig grunnlag for tjenesteproduksjonen. Det betyr for eksempel at engangsinntekter av ulik art, eksempelvis inntekter fra eiendomssalg, ikke kan tas inn i driftsbudsjettet/-regnskapet og dermed finansiere den løpende driften eller tidligere års merforbruk. Følgelig skal slike inntekter føres i investeringsbudsjettet/-regnskapet. Utvalget legger til grunn at prinsippet er bærende for en sunn økonomisk husholdning. Utvalget foreslår at prinsippet tas eksplisitt inn i lovteksten, som en hovedregel for skillet mellom drift og investering i budsjettet og regnskapet.

Det er behov for å gi ytterligere regler om skillet, utover det som er hensiktsmessig å ta inn i loven. Utvalget foreslår derfor en hjemmel for departementet til å gi utfyllende bestemmelser i forskrift om skillet mellom drift og investering.

#### *Utbytte fra kraftselskaper*

Mange kommuner har betydelige utbytteinntekter fra kraftselskaper. Utvalget viser til at det kan være ulike meninger om hvorvidt slike inntekter etter gjeldende rett skal regnes som driftsinntekter eller som engangsinntekter som må føres i investeringsbudsjettet/-regnskapet. Utvalget peker derfor på et behov for klarere regler og at disse bør bygge på at utdelinger fra kraftselskapene behandles i tråd med det grunnleggende prinsippet om at driften skal baseres på løpende inntekter. Dette for at verdier som er bygd opp over lang tid ikke forbrukes over et enkelt eller et fåtall år kun til nytte for dagens innbyggere.

Utvalget foreslår at departementet gir nærmere regler om kraftinntekter i forskrift. Utvalget mener at forskriftsreglene bør bygge på at utdelte midler som i realiteten stammer fra overskudd i virksomheten skal regnes som driftsinntekter,

mens utdelte midler som må regnes som innskutt kapital må tas inn i investeringsdelen av budsjettet og regnskapet. Tilsvarende er lagt til grunn i notat av 20. september 2012 om utdeling fra aksjeselskaper, utarbeidet av Foreningen for god kommunal regnskapsskikk.

#### *Salg av aksjer*

Utvalget foreslår å lovfeste at en andel av inntekter fra salg av aksjer skal regnes som løpende inntekter. Dette er i dag regulert i forskrift. Dette innebærer at en viss andel av inntekten fra et salg av aksjer i for eksempel kraftselskaper fortsatt kan regnes som «oppspart avkastning» og dermed som driftsinntekt. Dette som et unntak fra hovedregelen om at løpende drift bare skal finansieres av løpende inntekter. Utvalget viser til at kommunesektorens kraftvirksomhet står i en historisk særstilling, og at det fortsatt vil kunne forekomme tilfeller der en betydelig del av selskaperens verdier kan knyttes til midler som er holdt tilbake og ikke delt ut til eierne. Hensikten er å ikke legge bindinger på hvordan kommunene kan disponere denne delen av selskapets verdi ved salg av aksjene. Utvalget foreslår at nærmere regler for beregning av inntektsandelen som skal tas i drift, fortsatt gis i forskrift.

#### *Dispensasjonsadgang. Bruk av kapitalverdier i drift*

Utvalgets forslag til hovedregel innebærer at inntekter som ikke er løpende, må føres i investeringsbudsjettet/-regnskapet. Slike inntekter kan da bare finansiere nye investeringer eller ekstra nedbetalinger på lån. Utvalget mener at ny lov bør ta høyde for at det i særskilte tilfeller kan være grunn til å gi unntak fra dette. Utvalget peker på at kommunene besitter store formuesverdier i eiendom og selskaper, og at det ved realisasjon av disse kan være forsvarlig og hensiktsmessig å benytte en andel av inntekten til å finansiere driften. Det vil være uheldig dersom loven medfører at kommunenes kapitalverdier unødig låses inne.

Utvalget foreslår derfor en hjemmel for departementet til å gi dispensasjon fra forbudet mot å benytte kapitalinntekter til å finansiere løpende utgifter, slik kommuneloven § 48 nr. 2 tidligere ga adgang til før bestemmelsen ble opphevet ved lovrevisjonen i 2000. Dette gir departementet mulighet til i særlige tilfeller å fastsette at kapitalinntekter som etter reglene skal inntektsføres i investeringsdelen av budsjettet eller regnskapet, likevel kan inntektsføres i driftsdelen. Bestemmelsen retter seg mot inntekter fra både salg av fast eien-

dom, salg av eierandeler i selskaper og uttak av innskutt kapital fra selskaper. Utvalget legger til grunn at dispensasjonsadgangen bare kan brukes unntaksvis og i særlige tilfeller, hvis det foreligger tunge samfunnsmessige hensyn.

#### *Tilskudd til andres investeringer*

##### *Finansiering av tilskudd til andre*

Utvalget drøfter om loven bør åpne for at kommunene kan finansiere tilskudd til andres investeringer (investeringstilskudd) med kapitalinntekter over investeringsbudsjettet, eksempelvis med inntekter fra salg av kommunal eiendom. Etter gjeldende regler må slike tilskudd finansieres over driftsbudsjettet.

Utvalget viser til at samfunnsutviklingen skjer i samspill mellom ulike lokale aktører, og at kommunene i sin samfunnsutviklerrolle kan ønske å yte tilskudd til investeringer som eies og gjennomføres av andre. Dette kan være prosjekter som eies av staten, fylkeskommunen, kommunale selskaper, private selskaper eller ideelle organisasjoner. Eksempelvis kan det være tale om kommunale tilskudd til investeringer i fylkesveier eller til gang- og sykkelsti langs riksvei. Andre eksempler kan være tilskudd til investeringer i teaterbygg eller kulturhus eid av kommunalt/fylkeskommunalt selskap, eller tilskudd til investeringer i kollektivmidler eller andre varige driftsmidler eid av kommunalt/fylkeskommunalt selskap.

Utvalget peker blant annet på at å tillate investeringstilskudd over investeringsbudsjettet vil gi kommunene større spillerom til å gå inn i spleiselag der kommunen ikke selv eier investeringene som skal foretas. Dette kan være fordelaktig for utviklingen av eiendom og infrastruktur i lokalsamfunnet. I noen tilfeller vil kommunale investeringstilskudd kunne være avgjørende for at et fellesprosjekt blir realisert.

På den andre siden peker utvalget blant annet på at det tradisjonelt har vært lagt vekt på at kommunenes formuesverdier bare kan benyttes til å reinvestere i kommunal formue. Det å benytte kapitalinntekter til å finansiere investeringstilskudd kan i praksis bety en økning i behovet for å ta opp lån til finansiering av kommunens egne investeringer. Hvis loven åpner for at kommuner kan gi investeringstilskudd over investeringsbudsjettet, vil dette kunne gi svakere insentiver for kommunene til å gjøre en nøye prioritering av hvordan kommunens midler og formuesverdier skal brukes. Utvalget viser også til at EØS-reglene om offentlig støtte uansett setter skranke for muligheten til å overføre kommunale formuesver-

dier til private eller til offentlig eid virksomhet som driver i markedet.

Utvalgets vurdering er at investeringstilskudd ikke skal kunne finansieres med kommunens kapitalinntekter, og foreslår at dagens regler for finansiering av tilskudd videreføres. Utvalget ønsker ikke å foreslå endringer som kan åpne for å svekke kommunenes formue og øke gjeldsbyrden. Utvalget legger særlig vekt på at dagens regler trykker kommuneøkonomien og bidrar til å ivareta det økonomiske grunnlaget for kommunenes rolle som velferdsprodusent og ansvar for lovpålagte oppgaver.

Utvalget drøfter også om loven bør åpne for at investeringstilskudd kan lånefinansieres. Utvalgets flertall (ti medlemmer) foreslår at det heller ikke gis låneadgang til dette, mens et mindretall (tre medlemmer) foreslår at det gis låneadgang på visse vilkår. Dette er nærmere omtalt i punkt 20.6.1.

#### *Regnskapsføring av flerårige tilskudd til andre*

Utvalget ønsker å legge til rette for at kommunene fortsatt kan støtte andres investeringer med tilskudd over driftsbudsjettet over flere budsjettår. Utvalget mener at det å kunne binde kommunen til å yte slike flerårige tilskudd må være en sentral del av selvstyret og lokalpolitikken. For å ivareta den reelle muligheten til å kunne binde seg til å yte tilskudd over flere budsjettår, presiserer utvalget at det såkalte anordningsprinsippet, jf. gjeldende kommunelov § 48 nr. 2 andre punktum, ikke må forstås slik at en forpliktelse til å yte tilskudd over flere år skal utgiftsføres i sin helhet når forpliktelsen oppstår. En slik forståelse krever at den samlede tilskuddsforpliktelsen må finansieres over driftsbudsjettet i sin helhet på ett budsjettår. Utvalget legger til grunn at anordningsprinsippet må forstås slik at flerårige tilskudd utgiftsføres etter hvert som tilskuddene overføres til mottaker, slik at de årlige tilskuddene kan finansieres over de budsjettårene som forpliktelsen løper.

### **20.5.3 Høringsinstansenes syn**

Forslaget om å lovfeste prinsippet om at kommunenes drift bare skal finansieres av løpende inntekter får støtte fra alle de om lag 20 høringsinstansene som har uttalt seg om dette. Flere av høringsinstansene peker på at det er behov for å gi utdypende regler i forskrift. Forslaget støttes blant annet av *Buskerud fylkeskommune*, som uttaler:

Hvis en kommune finansierer løpende utgifter med tilfeldige inntekter, kan dette over tid skape ubalanse i kommunens økonomi. Grensegangen mellom løpende og ikke løpende inntekter må imidlertid ikke være for streng. Den vurdering som utvalget foretar i NOU kap. 19.7.3.2 4. avsnitt om at utbytte som i realiteten stammer fra (tilbakeholdt) overskudd i bedriften må kunne regnes som driftsinntekt, mens utbytte som i realiteten stammer fra realisering av bedriftens kapital kan regnes som investeringsinntekt, må videreføres i forskrift.

Forslaget om å lovfeste dagens forskriftsregel om at en bestemt andel av inntektene fra salg av aksjer skal regnes som driftsinntekt, får liten oppmerksomhet i høringen. *Halden kommune* og *Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund* er imidlertid uenige i en slik unntaksregel, og viser blant annet til at regelen bryter med hovedregelen om at slike salgsinntekter skal føres i investeringsbudsjettet.

Også forslaget om å gi departementet hjemmel til i særlige enkelttilfeller å gi dispensasjon til å finansiere driften med formuesverdier får liten oppmerksomhet i høringen. Ingen høringsinstanser gir forslaget eksplisitt støtte. Fire fylkesmenn er negative til at departementet kan gi dispensasjon fra hovedregelen. *Fylkesmannen i Sogn og Fjordane* peker på at reglene må oppfordre kommunene til å holde et ansvarlig nivå på utgiftene og ikke åpne for snarveier. *Fylkesmannen i Hordaland* peker på at dispensasjoner innebærer risiko for at kommuner velger kortsiktige løsninger som ikke er formålstjenlige på sikt.

Forslaget om å presisere at anordningsprinsippet må forstås slik at flerårige tilskudd utgiftsføres etter hvert som tilskuddene overføres til mottaker får liten oppmerksomhet i høringen. *Norges kommunerevisorforbund* mener at dette ikke bør gjelde generelt, men bare i tilfeller hvor kommunen får en motytelse.

### **20.5.4 Departementets vurdering**

*Driften skal bare finansieres av løpende inntekter*

Departementet deler utvalgets vurderinger og forslag om å lovfeste en hovedregel om at kommunenes drift bare skal finansieres av løpende inntekter. Det sentrale i denne hovedregelen er at kommunene, av hensyn til kommende generasjoner, ikke skal ha anledning til å basere driften på bruk av formuesverdier. Et slikt prinsipp er viktig for å opprettholde en sunn kommunal økonomi over



tid. Når kommunene har begrenset mulighet til å øke egne inntekter er det avgjørende at kommunene tilpasser driftsutgiftene til de løpende inntektsrammene. Departementet mener videre at prinsippet om at kommunenes drift bare skal finansieres av løpende inntekter må gjelde for kommunenes føring av inntekter og utgifter i økonomiplanen, budsjettet og regnskapet. Dette har avgjørende betydning for det reelle innholdet i kravet om at kommunene skal ha balanse i årsbudsjettet. Lovforslaget klargjør også at kommuner ikke kan finansiere driften med inntekter som ikke kan regnes som løpende, hvis ikke dette har særskilt hjemmel. Departementet foreslår i tillegg, av de samme grunnene som er nevnt over, å presisere i loven at utgifter til drift skal føres i økonomiplanens driftsdel, driftsbudsjettet og driftsregnskapet.

Departementet legger som utvalget til grunn at det er behov for å gi nærmere regler i forskrift om hvilke inntekter og utgifter som tilhører henholdsvis driftsbudsjettet/-regnskapet og investeringsbudsjettet/-regnskapet. Det nærmere skillet mellom drift og investering i økonomiplanen, årsbudsjettet og årsregnskapet må utover reglene i lov og forskrift, som i dag, praktiseres i tråd med den rettslige standarden god kommunal regnskapsskikk. Utviklingen av god kommunal regnskapsskikk for skillet mellom drift og investering må fortsatt skje innenfor de rammene som lov og forskrift setter.

#### *Utbytte fra kraftselskaper*

Departementet legger opp til at forskriften som nevnt over også skal inneholde regler for føring av inntekter fra kraftselskaper, slik utvalget foreslår.

#### *Salg av aksjer*

Departementet er enig i utvalgets forslag om å lovfeste dagens forskriftsregel om at en andel av inntektene fra salg av aksjer skal regnes som driftsinntekt. Departementet presiserer at forutsetningen er at kommunen, enten alene eller sammen med andre kommuner, har bestemmende innflytelse i selskapet. Bakgrunnen for regelen har vært at i flere tilfeller vil en betydelig del av inntekten fra salg av selskaper, først og fremst kraftselskaper, kunne representere avkastning på innskutt kapital («tilbakeholdt utbytte»), jf. Ot.prp. nr. 43 (1999–2000) punkt 4.5. Begrunnelsen for regelen har vært å åpne for at denne delen av salgsinntekten kan finansiere driften, på samme måte som inntekter fra «ordinære» utbytter, selv om midlene

først frigjøres for kommunene ved salg. Departementet ser ikke vesentlige argumenter for å snevre inn denne adgangen. Regelen er fortsatt aktuell for de tilfellene hvor kommuner i framtiden selger eierandeler i aksjeselskaper. Som utvalget, mener departementet at nærmere regler for beregning av inntektsandelen som kan tas i driftsbudsjettet/-regnskapet, gis i forskrift.

#### *Dispensasjonsadgang. Bruk av kapitalverdier i drift*

Departementet er ikke enig i utvalgets forslag om at departementet skal ha adgang til å gi unntak fra lovens hovedregel. Utvalgets forslag innebærer at departementet i særskilte tilfeller kan gi enkeltkommuner adgang til å finansiere driften med inntekter fra realisasjon av formuesverdier, eksempelvis inntekter fra eiendomssalg. Utvalget peker på at det i visse tilfeller kan være forsvarlig å benytte slike inntekter i driften, og at det vil være uheldig dersom loven unødig låser inne store formuesverdier hvor midlene ikke har en fornuftig anvendelse.

For departementet er det imidlertid svært vanskelig å se for seg tilfeller der en kommune ikke vil kunne benytte realiserte formuesverdier på en fornuftig måte innenfor investeringsbudsjettet. Slike inntekter bør etter departementets vurdering brukes til å betale ned på lånegjeld, eventuelt som egenkapital i nye investeringer. Slike disposisjoner vil bidra til å lette handlingsrommet på kommunens driftsbudsjett. Departementet mener at dette er bedre måter å få utnyttet engangsinntektene på, samtidig som man ivaretar prinsippet om at drift skal finansieres av løpende inntekter.

Departementet vil også peke på at en unntaksadgang raskt vil kunne bli ønsket brukt av kommuner i økonomisk ubalanse med tanke på å bruke engangsinntekter til inndekning av merforbruk i driften. Slike kommuner må imidlertid dekke inn merforbruket ved å tilpasse utgiftsnivået. Departementet slutter seg således til de innvendingene som enkelte fylkesmannsembeter peker på. På denne bakgrunnen foreslår departementet at utvalgets forslag til å gi unntak ikke tas inn i loven.

#### *Tilskudd til andres investeringer*

##### *Finansiering av tilskudd til andre*

Departementet slutter seg i hovedsak til utvalgets vurderinger, som konkluderer med at kommunenes tilskudd til andres investeringer fortsatt må finansieres over driftsbudsjettet/-regnskapet. Dette innebærer at kommunene som utgangs-

punkt ikke kan benytte midler fra sine formuesverdier for å finansiere investeringer som eies av andre. Løsningen bidrar til at kommunenes formue ikke svekkes til fordel for andre, og til å redusere kommunenes behov for låneopptak i forbindelse med egne investeringer.

Departementet mener imidlertid at regelverket bør gi enkelte unntak fra hovedregelen om at tilskudd til andre skal regnes som utgifter til drift. Departementets vurdering er at loven i visse tilfeller bør åpne for at kommunene kan *ta opp lån* for å finansiere tilskudd til andres investeringer. Dette er nærmere omtalt i punkt 20.6.1, hvor departementet blant annet foreslår å åpne for at kommuner på visse vilkår kan lånefinansiere tilskudd til investeringer i varige driftsmidler som en *annen kommune* skal foreta. Når det åpnes for å lånefinansiere visse typer investeringstilskudd, er det etter departementets vurdering rimelig at det samtidig åpnes for at kommuner i de samme type tilfellene kan finansiere tilskudd med egne kapitalinntekter. Dette som et alternativ til å ta opp lån. Departementet ser ingen sterke økonomiske innvendinger mot dette, og foreslår at dette presiseres i loven.

#### *Regnskapsføring av flerårige tilskudd til andre*

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at anordningsprinsippet skal forstås slik at flerårige tilskudd utgiftsføres etter hvert som tilskuddene overføres til mottaker, slik at de årlige tilskuddene kan finansieres over de budsjettårene som tilskuddet løper. Dette legger til rette for at kommunene får mulighet til å yte støtte til andres investeringer med tilskudd over driftsbudsjettet over flere budsjettår.

## **20.6 Låneopptak og avdrag på lån**

### *Innledning*

De siste årene har det vært en markant vekst i kommunesektorens gjeld. Gjeldsveksten er et uttrykk for at kommunene har utviklet tjenestetilbudet og infrastrukturen, blant annet med bakgrunn i befolkningsvekst, vedlikeholdsetterslep og statlige satsinger. Gjeldsveksten gjenspeiler også lokalpolitiske prioriteringer, slik utvalget peker på.

Selv om gjeldsveksten har vært betydelig, er departementet enig med utvalget i at det ikke bør lovfestes et felles gjeldstak og en øvre grense for gjelden for sektoren. Dette er inngripende ordninger som ser bort fra at kommunene selv bør ha

ansvaret for økonomiforvaltningen. Departementet viser også til at kommunesektoren ser ut til å håndtere gjeldsveksten. Kommuneloven må etter departementets vurdering støtte opp om en forsvarlig gjeldsutvikling, uten å regulere gjeldsutviklingen i detalj på kommunenivå. Statlig kontroll med kommunenes låneopptak bør derfor fortsatt rettes mot enkeltkommuner med økonomiske utfordringer, jf. nærmere omtale i punkt 20.9 om ROBEK-ordningen. Departementet viser til at kommunenes samlede låneopptak over tid vil være begrenset av kommunenes inntektsvekst og lovens krav til budsjettbalanse.

Departementet mener at kommuneloven fortsatt må inneholde bestemmelser om hvilke formål det kan tas opp lån til, og foreslår enkelte endringer i reglene om dette, se omtale i punkt 20.6.1. Departementet viderefører at loven fortsatt skal stille krav til årlige avdrag på lån, men foreslår endringer i reglene for hvordan minimumskravet til årlige avdrag skal beregnes. Dette er tema i punkt 20.6.2.

### **20.6.1 Formål som kan finansieres med lån**

#### *20.6.1.1 Gjeldende rett*

Kommuneloven § 50 angir formålene som kommunene kan ta opp lån til. Tiltak som ikke er positivt angitt i § 50, må kommunene finansiere med egne midler.

Etter § 50 nr. 1 kan det tas opp lån for å finansiere investeringer i bygninger, anlegg og varige driftsmidler til eget bruk.

Etter § 50 nr. 2 kan kommuner ta opp lån for å konvertere eksisterende lånegjeld og ta opp lån som er påkrevd for å innfri garantiansvar.

Bestemmelsene i § 50 nr. 3 og nr. 4 gir kommunene adgang til, i bestemte situasjoner, å ta opp lån for å sikre forsikringsteknisk dekning i pensjonsordninger.

Bestemmelsen i § 50 nr. 5 gir en generell adgang til å ta opp likviditetslån og til å inngå avtaler om likviditetstrekkrettigheter (avtaler om driftskreditt).

Etter § 50 nr. 6 kan kommunene ta opp lån for videre utlån (såkalte formidlingslån) og forskutteringer. Vilkårene er at mottaker ikke driver næring, og at midlene nyttes til investeringer.

Bestemmelsen i § 50 nr. 8 gir adgang til å ta opp lån til lånefond innenfor de grensene som § 50 setter.

For kommuner som faller inn under ROBEK-ordningen etter kommuneloven § 60, er vedtak om å ta opp lån ikke gyldige uten statlig godkjen-

ning. Godkjenningsordningen er omtalt i punkt 20.9.

### 20.6.1.2 Utvalgets forslag

#### *Lån til kjøp av single-purpose eiendomsselskap*

Utvalget foreslår i hovedsak å videreføre gjeldende regler om hvilke formål kommunene kan ta opp lån til. Samtidig foreslår utvalget å utvide låneadgangen til å omfatte kjøp av single-purpose eiendomsselskap.

Utvalget viser til at det er vanlig at næringsseiendom (kontorbygg, leiegårder, tomter mv.) eies av aksjeselskaper som har som eneste formål å eie og drifte (leie ut) denne ene eiendommen. Disse selskapene kalles gjerne single-purpose («rene») eiendomsselskaper, heretter omtalt som *eiendomsselskaper*. Det er vanlig at eierskapet til disse eiendomsselskapene ligger i et morselskap, som altså eier sine ulike eiendommer indirekte gjennom aksjene i eiendomsselskapene.

Utvalget viser til at selgere av eiendom på grunn av skattemessige forhold ofte foretrekker å selge aksjene i eiendomsselskapet framfor selve eiendommen. Utvalget har lagt til grunn at gjeldende lov ikke gir kommunene adgang til å lånefinansiere kjøp av slike aksjer for å skaffe seg eiendommen. Dette innebærer at hvis en kommune ikke har nok egenkapital for å kunne gjennomføre aksjekjøpet, vil dagens lov være til hinder for at kjøpet av eiendomsselskapet blir gjennomført med kommunal lånefinansiering.

Utvalget viser videre til at risikoforholdene i single-purpose eiendomsselskaper primært er knyttet til forhold ved selve eiendommen. Utvalget mener at dette gir grunn til å behandle lånefinansiering av aksjer i slike selskaper som et unntak fra det generelle forbudet mot å lånefinansiere kjøp av aksjer, selv om det formelt sett er tale om kjøp av aksjer og ikke eiendom. Utvalget peker på at hvis den underliggende realiteten er at det kun er eiendommen som anskaffes, herunder rettigheter, forpliktelser og risiko knyttet til denne, så bør kjøpet også kunne lånefinansieres av kommunene. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at kommunene kan ta opp lån for å finansiere anskaffelse av aksjene i slike eiendomsselskaper. Utvalget stiller opp flere vilkår som må være oppfylt. Blant annet er det et vilkår at eiendomsselskapet ikke driver med annen virksomhet enn å eie fast eiendom og å drifte og leie ut denne.

#### *Lån til investeringer i selskaper og tilskudd til andres investeringer*

Utvalget viser til at dagens lov ikke gir kommunene adgang til å lånefinansiere investeringer i selskaper eller tilskudd til andres investeringer. Disse skrankene begrenser hvilke virkemidler kommunene kan benytte i rollen som samfunnsutvikler. Utvalget trekker fram at kommunene har et helhetlig samfunnsansvar som strekker seg utover de lovpålagte oppgavene og ansvaret for å gjennomføre nasjonal politikk. Kommunal virksomhet foregår ofte i regi av kommunalt eide selskaper, og lokalt kan det være ønske om å foreta investeringer i selskaper med et samfunnsmessig formål. Det kan også være ønske om at kommunen bidrar med tilskudd til investeringer som skal foretas av andre enn kommunen selv, men som skal finansieres av flere aktører i fellesskap.

På den ene siden peker utvalget på at det å kunne lånefinansiere slike disposisjoner vil utvide kommunenes handlingsrom, og at dette kan være både hensiktsmessig og økonomisk forsvarlig. Utvalget peker også på at hvilke formål som kommunene tar opp lån til, kan ses på som et prioriteringsspørsmål, gitt at kommunen overholder balansekravet.

På den andre siden peker utvalget på at en eventuell utvidelse av låneadgangen må forventes å ha størst betydning for kommuner hvor lånefinansiering av budsjettmessige grunner er eneste mulige finansieringsform. En utvidelse av låneadgangen vil her kunne åpne opp for at det foretas disposisjoner som svekker et allerede stramt handlingsrom. Etter utvalgets vurdering tilsier dette en generell varsomhet med å utvide låneadgangen.

Utvalget mener at låneadgangen fortsatt må bygge på det finansielle ansvarsprinsipp. Prinsippet tilsier at adgangen til å ta opp lån knyttes til utgifter hvor nytten er varig over tid. Utvalget mener også at det fortsatt er grunn til å legge stor vekt på et prinsipp om «formuesbevaring». Prinsippet støtter opp om soliditeten i kommunenes økonomi, ved at det tilsier at det bare kan tas opp lån til investeringer i realformue som kommunen selv rår over og eier. Utvalget legger også vekt på at det ikke skal kunne tas opp lån til anskaffelser med større risiko for verditap, slik som aksjer. Utvalget viser i tillegg til at en utvidelse av låneadgangen kan åpne for et uheldig press på kommunene til å bidra i finansieringen av investeringer i tiltak som kommunen ikke har plikt til å ivareta eller som andre enn kommunen har ansvaret for.

Utvalgets samlede vurdering er at kommuneloven *ikke* bør gi en generell åpning for at kommuner kan lånefinansiere *investeringer i selskaper* (kjøp av aksjer, kapitalinnskudd og liknende). Utvalget legger her avgjørende vekt på at kommunelovens regler om lån må støtte opp om en forsvarlig økonomiforvaltning og gjeldsutvikling. Utvalgets forslag innebærer her en videreføring av gjeldende rett, som blant innebærer et forbud mot å lånefinansiere kjøp av aksjer.

Utvalgets vurdering er at hensynet til å trygge kommuneøkonomien også gjør seg sterkt gjeldende i spørsmålet om kommunene bør ha adgang til å lånefinansiere kjøp av eierandeler eller til å skyte inn egenkapital i kraftselskaper. Kjøp av aksjer og kapitalinnskudd i kraftselskaper vil kunne utgjøre betydelige beløp, og kan innebære en budsjettbelastning og en økonomisk risiko som kan være tung å bære for kommunene. Utvalget vil derfor heller ikke åpne opp for en særskilt adgang til å lånefinansiere investeringer i kraftselskaper.

Utvalgets flertall (ti medlemmer) mener at loven *heller ikke* bør åpne for at kommunene kan ta opp lån til *tilskudd til andres investeringer*. Flertallet viser til at også et slikt forbud er sentralt for å bygge opp om en økonomiforvaltning og gjeldsutvikling som er forsvarlig over tid. Lovforslaget fra flertallet innebærer at bestemmelsen i gjeldende § 50 nr. 1 videreføres som den generelle regelen for hvilke investeringer kommunene kan ta opp lån til. Utvalgets flertall presiserer at lovforslaget ikke er til hinder for at kommuner fortsatt kan støtte andres investeringer med tilskudd over driftsbudsjettet/-regnskapet, eventuelt i kombinasjon med en kommunal garanti. Dette må gjøres innenfor rammene av EØS-reglene om offentlig støtte. Lovforslaget er heller ikke til hinder for at kommuner kan investere i selskaper med samfunnsmessig formål, så langt kommunen har egne disponible midler som kan finansiere dette over driftsbudsjettet/-regnskapet.

Utvalgets mindretall (tre medlemmer) foreslår at kommuneloven *skal åpne* for at kommunene kan ta opp lån til tilskudd til andres investeringer. Mindretallet mener at kommunenes samfunnsutviklerrolle og hensynet til kommunens juridiske handlefrihet og selvstyre er så viktig at det begrunner en utvidelse av låneadgangen. Mindretallet viser til at en oppmyking av loven gir kommunene et større handlingsrom til å yte økonomisk støtte til andres investeringer, eksempelvis i forbindelse med felles investeringsprosjekter i regi av kommune/fylkeskommune. Mindretallet understreker at lån til investeringstilskudd bare

kan tas opp innenfor det som kravet til budsjettbalanse tillater. Mindretallets lovforslag åpner bare for at kommunene kan ta opp lån til andres investeringer hvis ett av følgende vilkår er oppfylt:

- a. Mottaker av investeringstilskuddet må være annen kommune, fylkeskommune eller staten, og mottaker skal da benytte tilskuddet til investeringer på et område hvor mottaker har et lovpålagt ansvar.
- b. Mottaker av investeringstilskuddet kan være et selskap hvor kommuner eller fylkeskommuner har bestemmende innflytelse, men mottaker skal da benytte tilskuddet til investeringer på et område hvor tilskuddsgiver (kommunen) har et lovpålagt ansvar.
- c. Mottaker kan være en annen person eller selskap, men mottaker skal da benytte tilskuddet til investeringer (endringer) på denne persons/selskapets eiendom, og endringene på annen manns eiendom må anses nødvendig for å kunne gjennomføre «kommunale eller fylkeskommunale tiltak».

#### *Formidlingslån – lån til videre utlån*

Utvalget foreslår å videreføre at kommunene bare kan ta opp lån til videre utlån (såkalte formidlingslån) hvis mottakeren ikke driver næringsvirksomhet og hvis midlene skal benyttes til investeringer. Begrepet næringsvirksomhet er nærmere omtalt i punkt 20.8.4. Bestemmelsen gir for eksempel adgang for kommunene til å ta opp lån i Husbanken som igjen lånes ut til privatpersoner (startlånordningen). Formidlingslån kan også benyttes i andre sammenhenger, eksempelvis der en forening skal foreta en investering.

Utvalget viser til at formidlingslån vil være et nullsumspill for kommunene, forutsatt at kommunene ikke tar på seg for stor kreditt risiko i forbindelse med videreutlånet. Utvalget foreslår derfor som et nytt vilkår at kommunene ikke kan ta opp lån til videre utlån hvis det innebærer *vesentlig økonomisk risiko* for kommunen. Dette klargjør det underliggende premisset om at formidlingslån ikke skal være noen stor byrde på kommuneøkonomien, og at kommuner bare skal etablere formidlingslån når det er økonomisk forsvarlig. Vilkåret bidrar også til at kommunene ikke tar på seg større risiko og forpliktelser gjennom formidlingslån enn det som er tillatt etter garantireglene. Utvalget presiserer at forbudet mot å etablere formidlingslån som innebærer vesentlig økonomisk risiko, ikke gjelder for lån til boligsosiale formål.

Utvalget ser det ikke som hensiktsmessig å detaljregulere hva som er vesentlig økonomisk

risiko. Utvalget legger til grunn at begrepet vesentlig økonomisk risiko må vurderes i lys av den enkelte kommunes økonomiske stilling og hvilken økonomisk evne kommunen kan antas å ha til å dekke et potensielt tap. Det vil være naturlig å vurdere om det foreligger vesentlig risiko ut fra kommunens samlede utlånsportefølje. Utvalget viser videre til at forbudet i praksis vil rette seg mot formidlingslån som er store i forhold til kommunens økonomi, men at også mange mindre formidlingslån samlet sett vil kunne innebære en vesentlig risiko. Begrepet vesentlig økonomisk risiko må ifølge utvalget også forstås slik at det skal være en høy terskel for å kunne yte formidlingslån når sannsynligheten for tap er stor, selv om beløpet er mindre. Utvalget viser her til at støtte i form av formidlingslån som i realiteten er å betrakte som (utsatte) tilskudd, bør gis som direkte tilskudd.

#### *Lån for å sikre forsikringsteknisk dekning i pensjonsordning*

Utvalget foreslår at gjeldende kommunelov § 50 nr. 3 og nr. 4, som gir adgang til å ta opp lån for å sikre forsikringsteknisk dekning i pensjonsordning, ikke videreføres. Utvalget viser til at bestemmelsene kom inn i loven i 1998 for å ivareta at enkelte kommuner den gang kunne ha behov for å finansiere til dels betydelige engangsutbetalinger knyttet til underdekninger i kommunale pensjonsordninger. Basert på opplysninger fra Finanstilsynet, mener utvalget at disse bestemmelsene er overflødige.

#### *20.6.1.3 Høringsinstansenes syn*

Utvalgets forslag om å *videreføre* låneformålene som er tillatt etter gjeldende rett, får liten oppmerksomhet i høringen. Høringsinstansene som har uttalt seg om de konkrete forslagene om lovlig låneformål uttaler seg i hovedsak om utvalgets forslag til *endringer* i låneadgangen.

#### *Lån til kjøp av single-purpose eiendomsselskap*

I overkant av 20 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om å gi kommunene adgang til å ta opp lån til kjøp av single-purpose eiendomsselskap. Forslaget får bred støtte blant disse.

Blant annet peker *Stavanger kommune* på at dette er en hensiktsmessig tilpasning til dagens praksis ved anskaffelse av eiendom. *Fylkesmannen i Hordaland* mener at det kan være fornuftig å åpne for lån til kjøp av aksjene i eiendomsselska-

per, men peker på at det er viktig at det er klare vilkår som avgrenser slike låneopptak. Også *Finans Norge* er opptatt av grensene for hva som skal regnes som eiendomsselskap etter kommuneloven. Finans Norge viser til at utvalgets forslag til avgrensning av hva som skal regnes som *eiendomsselskaper* etter kommuneloven i stor grad bygger på avgrensningene i forskrift av 30. november 2007 nr. 1336 (om unntak fra aksjeloven § 8-10) § 10, som i høringsnotat av 2. februar 2016 fra Nærings- og fiskeridepartementet er foreslått opphevet. Det pekes her på at grensene for hva som skal regnes som eiendomsselskap kan være vanskelige å trekke i praksis.

#### *Lån til investeringer i selskaper og tilskudd til andres investeringer*

Forslaget om at det ikke skal være anledning til å lånefinansiere investeringer i selskaper (kjøp av aksjer, kapitalinnskudd og liknende) får bred støtte blant de om lag 20 høringsinstansene som uttaler seg om dette. Spørsmålet om kjøp av *kraftaksjer* og innskudd av egenkapital i kraftselskaper skal kunne lånefinansieres får liten oppmerksomhet i høringen. *Malvik kommune* uttaler:

Kommunen kan ikke se at det er behov for en generell adgang til lånefinansiering av investeringer i selskaper, og slutter seg derfor til ordlyden i lovforslaget.

Forslaget fra *utvalgets flertall* om at tilskudd til andres investeringer fortsatt ikke skal være et lovlig låneformål, støttes av flertallet av de om lag 20 høringsinstansene som har uttalt seg om dette. *Hjelmeland kommune* uttaler:

Ei utviding av høvet til å ta opp lån vil også kunne føre til avgrensingar i kommunanes økonomiske handlingsrom, m.a. det finansielle grunnlaget for rolla som tenesteytar.

Et mindretall på syv høringsinstanser støtter forslaget fra *utvalgets mindretall* om at tilskudd til andres investeringer på visse vilkår skal være et lovlig låneformål. *KS, Vestfold fylkeskommune* og *Buskerud fylkeskommune* er blant de som støtter mindretallet. *Buskerud fylkeskommune* uttaler:

Fylkeskommuner samarbeider om prosjekter med kommuner. Regler om låneopptak begrenser muligheten for felles låneopptak i slike prosjekter. Utvalgets mindretall har kommentert problemstillingen i § 14-14. *Buskerud fylkes-*

kommune kan ikke se at forslaget entydig gir anledning til at hver av partene lånefinansierer sin andel. I dag kan fylkeskommuner og kommuner kun ta opp lån dersom de er juridisk eier og det er knyttet til eget bruk. Andel av fellesinvesteringen må ytes som tilskudd som ikke kan lånefinansieres. Dette skaper utfordringer i felles veiprosjekter og formålsbygg, og vi ber departementet vurdere dette nærmere.

Også *Samferdselsdepartementet* er opptatt av problemstillingen og uttaler:

På grunn av at det i mange sammenhenger er etablert samarbeid på tvers av forvaltningsnivåene, som for eksempel i bompengefinansierte bypakker/bymiljøavtaler og ved større samferdsels- og utbyggingsprosjekt, medfører dette et behov for en bedre tilrettelegging for muligheten til å ta opp lån i kommunal/fylkeskommunal regi. SD ber om at det i det videre arbeidet med saken ses nærmere på om det er mulig om regelverket vedrørende kommunesektorens mulighet for låneopptak kan tilrettelegges og tilpasses på en bedre måte slik at bompengepakker/bymiljøavtaler og annet ønsket samarbeid på tvers av forvaltningsorganene kan gjennomføres mer effektivt enn det er i dag.

#### *Formidlingslån – lån til videre utlån*

Om lag 15 høringsinstanser støtter forslaget om at lån til videre utlån ikke kan tas opp hvis utlånet medfører vesentlig risiko for tap for kommunen. Ingen høringsinstanser går imot dette forslaget. *Buskerud fylkeskommune* uttaler:

Forbudet mot å gi garantier eller utlån som innebærer vesentlig økonomisk risiko presiseres. Buskerud fylkeskommune mener risikovurdering bør være naturlig del av vurderingen av å gi garantier eller utlån, og støtter forslaget.

#### *Andre låneformål*

Ingen høringsinstanser har merknader til forslaget om å oppheve kommuneloven § 50 nr. 3 og nr. 4 om lån til forsikringsteknisk dekning i pensjonsordning.

*Norges kommunerevisorforbund (NKRF)* og *Kommunerevisjon IKS* peker på at kommunene ikke lenger bør å ha adgang til å ta opp lån til innfrielse av garantier hvis det er snakk om såkalte

driftsgarantier. Dette spørsmålet ble ikke drøftet av utvalget.

#### *20.6.1.4 Departementets vurdering*

##### *Innledning*

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om i hovedsak å videreføre gjeldende regler om hvilke formål kommunene kan ta opp lån til. Dette legger til rette for at kommunene kan lånefinansiere investeringer i eiendommer og infrastruktur mv. som de eier selv, og sikrer at kommunene kan etablere driftskreditt for å kunne håndtere midlertidige likviditetsbehov.

Departementet viser til at utvalget foretar en grundig gjennomgang av om låneadgangen bør utvides. Departementet er enig med utvalget i at bestemmelsene om låneopptak fortsatt skal bygge på et prinsipp om «formuesbevaring» og det finansielle ansvarsprinsipp. Kommunene bør som utgangspunkt bare kunne ta opp lån til varige driftsmidler som kommunen eier selv, og ikke kunne lånefinansiere driftsaktiviteter eller kjøp av aksjer.

Departementet legger stor vekt på hensynet til en sunn kommuneøkonomi. Begrensningene på hvilke formål kommunene kan ta opp lån til støtter opp om dette. Regler om hva som er lovlige låneformål innebærer på den andre siden begrensninger på kommunenes rettslige handlingsrom. Dette begrunner en viss utvidelse av hvilke formål kommunene kan ta opp lån til. I det følgende går departementet nærmere inn på dette.

##### *Lån til kjøp av single-purpose eiendomsselskap*

Departementet viser til at kjøp og salg av næringsseiendom mellom private parter ofte skjer gjennom kjøp av aksjene i selskapet som er hjemmelshaver til eiendommen. Dette har bakgrunn i skattefordelen som følger av fritaksmodellen i skattereglene, og at det ikke betales dokumentavgift ved kjøp av selskaper. Departementet er kjent med at kommuner i flere tilfeller har ønsket å skaffe seg eiendom ved å kjøpe aksjene i et slikt eiendomsselskap med lånefinansiering. I dag innebærer imidlertid kommunelovens generelle forbud mot å låne til aksjekjøp at kommunene ikke kan lånefinansiere et slikt aksjekjøp, selv om selskapet ikke har annen virksomhet enn å eie eiendommen og motivet utelukkende er å anskaffe den aktuelle eiendommen i selskapet. Det vil si at hvis en kommune anskaffer eiendom

gjennom kjøp av et eiendomsselskap, så må dette etter gjeldende rett finansieres fullt ut med egenkapital.

Departementet deler utvalgets syn om at det er unødig strengt at dagens lov hindrer kommuner i å skaffe seg nødvendig eiendom på en måte som ellers synes forsvarlig. Det å åpne for låneadgang til kjøp av aksjer i single-purpose eiendomsselskaper legger til rette for at kommunene kan skaffe seg eiendom med lånefinansiering gjennom en annen transaksjonsform enn tradisjonelle eiendomskjøp. Departementet er således enig i utvalgets forslag om at kommunene skal få adgang til å låne til kjøp av aksjene i (rene) eiendomsselskaper. Dette gjelder kun hvis det er tale om kjøp av *alle* aksjer i eiendomsselskapet. Det ligger til grunn at risikoforholdene i slike selskaper som utgangspunkt knytter seg til den aktuelle eiendommen.

Departementet er enig i at loven må gi en god avgrensning av hva som skal regnes som *eiendomsselskap* i kommunelovens forstand og dermed falle innenfor låneadgangen. Departementets vurdering er at utvalgets forslag til avgrensninger er tilstrekkelige, og at disse ivaretar de kommunaløkonomiske hensyn som er sentrale ved en utvidelse av kommunenes låneadgang. Forslaget til avgrensninger av begrepet eiendomsselskap bygger på andre hensyn enn de som ligger bak tilsvarende begrep og avgrensninger i forskrift av 30. november 2007 nr. 1336 § 10, og på andre hensyn enn de som begrunner Nærings- og fiskeridepartementets forslag om å endre disse reglene. Departementet ser det ikke som hensiktsmessig å utforme mer detaljerte avgrensninger i loven enn det utvalget foreslår. Departementet foreslår derfor som utvalget at det bare kan tas opp lån til kjøp av aksjene i eiendomsselskap hvis selskapets eneste virksomhet er å eie og drifte en fast eiendom, og hvis selskapet ikke har andre vesentlige forpliktelser som gjelder annet enn eiendommen og hvis selskapet ikke har andre ansatte enn daglig leder.

#### *Lån til investeringer i selskaper og tilskudd til andres investeringer*

Departementet slutter seg til utvalgets vurderinger og forslag om at det ikke bør gis en generell åpning for at kommuner kan lånefinansiere investeringer i selskaper i form av kjøp av aksjer, kapitalinnskudd og liknende. Dette viderefører gjeldende rett. Departementet viser til at kjøp av aksjer og kapitalinnskudd mv. er forbundet med en risiko for at pengene som skytes inn kan gå

tapt. På generelt grunnlag mener departementet at det må legges til grunn at risikoen for tap på investeringer i selskaper kan være høy. Risikoen for verditap tilsier at det ikke bør åpnes opp for lån til investeringer i selskaper. Departementet har også merket seg at ingen høringsinstanser går klart inn for en slik låneadgang.

På den samme bakgrunnen slutter departementet seg også til utvalgets vurdering om at det ikke skal være adgang til å lånefinansiere kjøp av kraftaksjer eller innskudd av kapital i kraftselskaper. Som utvalget peker på vil kjøp av aksjer og kapitalinnskudd i kraftselskaper utgjøre betydelige beløp og høy risiko, og medføre en budsjettbelastning som kan være tung å bære for kommunene. Også dette viderefører gjeldende rett.

Departementet viser videre til at utvalget har delt seg i spørsmålet om loven bør åpne for at tilskudd til andres investeringer kan finansieres med lån. Departementet merker seg at det også blant høringsinstansene er noe ulike syn på spørsmålet.

Departementet vil først peke på at en åpning for å lånefinansiere tilskudd til andres investeringer innebærer at loven ikke lenger stiller et strengt krav til at kommunene selv må eie investeringene som lånefinansieres. Lånefinansiering av tilskudd til andres investeringer vil således føre til at det tas opp lån til realformue som kommunen ikke har eiendomsrett til. Dette kan sies å være et unntak fra en streng forståelse av et prinsipp om «formuesbevaring», hvor eierskap til investeringene står sentralt.

Begrensninger på hvilke formål kommunene kan ta opp lån til, vil være et bidrag til en sunn kommuneøkonomi. Å utvide låneadgangen kan medføre en økning av gjeldsbyrden og svekke det økonomiske handlingsrommet i enkeltkommuner. Departementet kan heller ikke se bort fra at en utvidelse av låneadgangen kan gi en økning i den samlede gjeldsbyrden for kommunesektoren. En utvidelse av låneadgangen kan også føre til at det blir forventninger om og et større press på at kommunene skal bidra med finansiering av investeringer som de ikke har ansvar for.

Etter departementets vurdering tilsier disse forholdene varsomhet med å åpne opp for en utvidet låneadgang, og at en eventuell åpning for å lånefinansiere investeringstilskudd må avgrenses til bestemte formål og situasjoner, slik også utvalgets mindretall har foreslått.

Departementet er samtidig enig med utvalget i at det å lånefinansiere et tilskudd til andres investeringer også kan være positivt. Et eksempel kan være kommunale investeringstilskudd til kommu-

nalt eide selskaper som utfører lovpålagte oppgaver på vegne av kommunen. Ut fra et kommunalt perspektiv kan det å lånefinansiere slike disposisjoner være både hensiktsmessig og økonomisk forsvarlig. En utvidelse av låneadgangen vil gi kommunene et større handlingsrom til å kunne bidra som økonomisk støttespiller til andres investeringstiltak, som kan være til nytte for kommunen og dens innbyggere.

Departementet legger videre til grunn at kommunene etter dagens regler har mulighet til å yte faste årlige tilskudd til andres investeringer finansiert over driftsbudsjettet. Dette er en mulighet som flere kommuner benytter seg av. Økonomisk sett kan et investeringstilskudd som gis over flere år over driftsbudsjettet innebære en langsiktig forpliktelse for kommunen som kan sammenliknes med at kommunen lånefinansierer et større engangs investeringstilskudd. Et lånefinansiert investeringstilskudd vil derfor ikke nødvendigvis innebære en større økonomisk belastning for kommunen enn flerårige investeringstilskudd finansiert over driftsbudsjettet. Dette tilsier at en utvidelse av låneadgangen til å omfatte investeringstilskudd kan være økonomisk forsvarlig. Samtidig gir det rom for at kommunene selv kan vurdere hvilken måte de vil gi støtte til andres investeringer på.

Departementets samlede vurdering er at hensynet til kommunenes handlefrihet må tillegges noe mer vekt ved avgrensningen av låneadgangen i ny lov. Departementet legger samtidig til grunn at lovens balansekrav setter rammer for kommunenes gjeldsutvikling og ivaretar kommunens driftsbalanse over tid. Dette gjør det forsvarlig å foreta en begrenset utvidelse av kommunenes låneadgang. Departementet foreslår på denne bakgrunn at kommunene på visse vilkår skal få adgang til å ta opp lån til andres investeringer.

Departementet mener imidlertid at en utvidelse av låneadgangen bør være snevrere enn den utvidelsen som mindretallet i utvalget foreslår. Departementet legger vekt på at utvidelsen av låneadgangen må være begrenset til tilfeller hvor et unntak fra eierkravet i større grad kan forsvares. Departementet er også opptatt av at avgrensningen av låneadgangen ivaretar hensynet til økonomisk forsvarlighet, og at avgrensningen ikke åpner for et uheldig press på at kommuner må bidra med finansiering til investeringer som andre enn kommunene har ansvar for å prioritere.

Departementet foreslår for det første å åpne for at kommuner kan lånefinansiere tilskudd til investeringer i varige driftsmidler som en annen kommune skal foreta. Dette åpner for at kommu-

ner i fellesskap kan lånefinansiere en investering som skal eies av én eller flere kommuner, men ikke nødvendigvis av alle kommunene som bidrar til å finansiere investeringen. Forutsetningen for låneopptak er at tilskuddet benyttes til investeringer på et område hvor kommunene har et lovpålagt ansvar, eksempelvis innenfor helse- og omsorgstjenestene. Forslaget gjelder på tilsvarende måte for fylkeskommunene, innenfor de områdene som fylkeskommunen har et lovpålagt ansvar for. Forslaget åpner ikke for at en kommune kan lånefinansiere et tilskudd til en fylkeskommunalt eller statlig eid investering. Forslaget åpner heller ikke for at en fylkeskommune kan lånefinansiere et tilskudd til en kommunalt eller statlig eid investering.

Departementet foreslår for det andre å åpne for at kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere tilskudd til investeringer i varige driftsmidler som et kommunalt eller fylkeskommunalt eid selskap skal foreta. Låneadgangen skal bare gjelde hvis kommunen eller fylkeskommunen har en eierandel i selskapet, og hvis kommuner eller fylkeskommuner enten alene eller sammen har bestemmende innflytelse i selskapet. Det skal dessuten kun være adgang til å ta opp lån hvis investeringen skal foretas på et område hvor kommuner eller fylkeskommuner har et lovpålagt ansvar, eksempelvis på kulturområdet eller innenfor kollektivtransport. I tillegg foreslår departementet at låneadgangen skal begrenses slik at den enkelte kommunens eller fylkeskommunens låneopptak står i forhold til den enkelte kommunens eller fylkeskommunens eierandel i selskapet. Forslaget legger til rette for at et kommunalt eller fylkeskommunalt eid selskap, i samarbeid med sine eiere, kan finansiere selskapets investering ved hjelp av tilskudd og låneopptak på eiernes hånd, dersom dette anses som hensiktsmessig.

#### *Formidlingslån – lån til videre utlån*

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om vilkårene for at kommuner skal kunne ta opp lån til videre utlån.

Departementet viser til at det ikke skal være anledning til å ta opp lån til videre utlån hvis det innebærer *vesentlig økonomisk risiko* for kommunen. Departementet slutter seg i hovedsak til utvalgets vurderinger om begrepet *vesentlig økonomisk risiko*. Departementet mener at det ikke er hensiktsmessig å detaljregulere hva som må anses å være en *vesentlig økonomisk risiko*. Dette vil variere fra kommune til kommune, ut ifra blant annet kommunens økonomiske stilling og sam-



mensetningen av utlånsporteføljen. Risikovurderingen må baseres på et faglig skjønn. Momenter som må vurderes er sannsynligheten for tap, størrelsen på det potensielle tapet og kommunens evne til å håndtere det potensielle tapet. Kommuner med svak økonomi må ha en høyere terskel for å ta opp lån til videre utlån enn kommuner med solid økonomi.

Departementet viser til at utvalget mener at vesentlig økonomisk risiko skal forstås slik at det skal være en høy terskel for å kunne yte formidlingslån når sannsynligheten for tap er stor selv om beløpet er mindre. Departementets vurdering er at det i risikovurderingen også må legges vekt på kommunens evne til å håndtere et eventuelt tap. Dersom et eventuelt mislighold vurderes bare å få meget beskjedne konsekvenser for kommunens økonomi og for kommunens kjerneoppgaver, for eksempel ved at det er snakk om et lite lånebeløp, anses ikke dette å innebære vesentlig økonomisk risiko. Departementets vurdering av hvordan vesentlig økonomisk risiko skal forstås, skiller seg på akkurat dette punktet noe fra utvalgets forståelse.

Det kan imidlertid også tenkes tilfeller der det er klart på etableringstidspunktet at et formidlingslån ikke vil bli tilbakebetalt, slik at utlånet i realiteten er et tilskudd. Departementet viser til at støtte i form av formidlingslån som i realiteten er å betrakte som tilskudd, som det klare utgangspunkt må gis som direkte tilskudd.

#### *Lån for å sikre forsikringsteknisk dekning i pensjonsordning*

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om å oppheve kommuneloven § 50 nr. 3 og nr. 4 om lån for å sikre forsikringsteknisk dekning i pensjonsordning. Høringsrunden har ikke avdekket innvendinger mot dette.

#### *Lån til innfrielse av garantier*

Departementet slutter seg til synspunktet fra *Norges kommunerevisorforbund (NKRF)* om at det ikke skal kunne tas opp lån til innfrielse av driftsgarantier. Departementet mener samtidig at det er behov for å endre bestemmelsen om lån til innfrielse av garantier, utover det NKRF foreslår. Departementet viser til at kommunene i dag kan ta opp lån for å innfri garantiansvar, forutsatt at det er påkrevd for å kunne innfri garantien, jf. § 50 nr. 2 andre punktum. I forarbeidene til bestemmelsen har departementet også forutsatt at låneopptaket «ikke medfører en utsettelse av betaling etter det

som var avtalt i den opprinnelige betalingsforpliktelsen», jf. Ot.prp. nr. 43 (1999–2000) kapittel 16. Låneadgangen gjelder både kausjoner og selvstendige garantier. En selvstendig garanti vil typisk handle om en plikt til å dekke et underskudd eller deler av utgiftene i et prosjekt. Garantien kan gjelde andres driftsutgifter («driftsgarantier»), men også utgifter til en investering som foretas av andre.

Departementet mener at det er behov for å klargjøre hvor langt låneadgangen skal strekke seg, særlig når det gjelder selvstendige garantier. Dette fordi det kan stilles spørsmål ved om gjeldende rett bare åpner for å skaffe nødvendig likviditet til å dekke selve betalingsforpliktelsen som har oppstått, eller om gjeldende rett også har ment å gi adgang til å finansiere kommunens utgift til garantiinnfrielsen på budsjettet, med bruk av lån som en inntekt i budsjettet. I tillegg er det i dag et skjønnsmessig spørsmål om et låneopptak vil være påkrevd for å kunne innfri en bestemt garanti.

Departementet viser til at innfrielse av garantier for andres driftsutgifter eller utgifter til investeringer bør sammenliknes med tilskudd. Etter budsjett- og regnskapsreglene skal tilskudd til andre som hovedregel finansieres over kommunens driftsbudsjett. Tilskudd til andre kan heller ikke finansieres over budsjettet med lån. For å få en god sammenheng i regelverket, bør derfor innfrielse av selvstendige garantier belastes driftsregnskapet.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det ikke skal være adgang til å ta opp lån for innfrielse av garantiansvar dersom innfrielsen gjelder selvstendige garantier. Låneadgangen vil dermed bare gjelde for innfrielse av kausjoner for andres økonomiske forpliktelser (tredjemannsgarantier).

Departementet vil presisere at hvis ansvaret i en selvstendig garanti gjøres gjeldende og kommunen mangler likviditet, gir loven uansett adgang for kommunen til å benytte driftskreditt eller ta opp likviditetslån slik at betalingsforpliktelsen kan innfris. Denne adgangen gir imidlertid ikke mulighet for kommunen til å finansiere utgiften i budsjettet med bruk av lån.

Departementet presiserer også at hvis ansvaret i en selvstendig garanti gjøres gjeldende, kan utgiften likevel lånefinansieres dersom utgiften kan regnes som et tilskudd til andres investeringer som kan lånefinansieres etter § 14-16 første eller andre ledd.

Departementet viser videre til at dersom en kommune må innfri et kausjonsansvar, vil det kunne skje på ulike måter. En måte kan være at

kommunen trer inn som debitor i det eksisterende lånet, og overtar plikten til å betale de løpende rente- og avdragsutgiftene. En annen måte kan være at kommunen refinansierer det aktuelle lånet, og betaler renter og avdrag på det nye lånet. Adgangen til å ta opp lån til innfrielse av garantiansvar må for slike tilfeller forstås som en hjemmel til å tre inn som debitor eller til å ta opp lån for refinansiere lånet (hovedstolen) i slike tilfeller. Adgangen til å ta opp lån til å innfri garantiansvar skal ikke forstås som en adgang til i budsjettet å lånefinansiere rente- og avdragsutgifter på lån som kommunen har garantert for. Disse utgiftene må belastes kommunens driftsregnskap. Dette gjelder også dersom kommunen bare må innfri enkelte rente- og avdragsbetalinger på et lån som kommunen har garantert for.

Departementet foreslår på denne bakgrunn ikke å videreføre kommuneloven § 50 nr. 2 andre punktum om at det bare kan tas opp lån til garantier hvis det er *påkrevd* for å innfri garantiansvaret. Departementet mener at dette vilkåret er unødvendig med de endringene som departementet foreslår.

## 20.6.2 Avdrag på lån

### 20.6.2.1 Gjeldende rett

Kommuneloven § 50 nr. 7 bokstav a fastsetter et minimumskrav til kommunenes årlige låneavdrag. Kravet retter seg ikke mot avdragene på det enkelte lån, men mot kommunens samlede lånegjeld. Den samlede gjelden skal avdras med like årlige avdrag, og avdragene skal minst være så store at den gjenstående løpetiden på gjelden ikke overstiger den *veide* levetiden på anleggsmidlene.

Bestemmelsen i § 50 nr. 7 bokstav b innebærer at de avdragene som kommunene mottar på sine videreutlån (mottatte avdrag på formidlingslån), jf. kommuneloven § 50 nr. 6, uavkortet skal brukes til nedbetaling av innlån til kommunen. Det er imidlertid antatt at bestemmelsen ikke er til hinder for at midler fra formidlingslån som er innfridd til kommunen, kan lånes ut fra kommunen igjen til ny debitor (reutlån), hvis lånebetingelsene ikke er endret.

### 20.6.2.2 Utvalgets forslag

#### Avdrag på lån

#### Beregning av minimumsavdraget

Utvalget viser til at størrelsen på kommunenes minimumsavdrag etter gjeldende rett skal beregnes ut ifra den veide levetiden på kommunens eiendommer og anlegg. Beregningsmetoden omtales som *vektingsmodellen*. Utvalget mener at vektingsmodellen ikke sikrer at avdragsprofilen på samlet lånegjeld samsvarer med kapitalslitet, og at den innebærer en fare for at restgjelden over lengre perioder kan være større enn den bokførte verdien på eiendelene. Utvalget foreslår derfor å endre regelen for beregning av minimumsavdraget, for å bidra til at minimumsavdraget i større grad følger kapitalslitet (avskrivningene).

Utvalget foreslår at minimumsavdraget minst skal være lik avskrivningene justert for forholdet mellom størrelsen på lånegjelden og størrelsen på de avskrivbare anleggsmidlene. Dette innebærer at minimumsavdraget nedjusteres forholdsmessig når investeringene er delvis finansiert med egne midler. Metoden som utvalget foreslår er illustrert i figur 20.1.

$$\text{Minimumsavdraget} = \text{Sum avskrivninger} \times \frac{\text{Rest lånegjeld}}{\text{Sum bokført verdi varige driftsmidler}}$$

Figur 20.1 Metode for beregning av minimumsavdrag

Tabell 20.2 Rest lånegjeld

	Balansesaldo 31.12.
Sum langsiktig gjeld, inkludert innlån til videre utlån	5 000
- Rest lån til videre utlån / forskutteringer, herav:	750
Ubrukte innlån til videre utlån / forskutteringer (memoriakonto)	100
Fordringer videre utlån / forskutteringer (anleggsfordringer)	600
Ubrukte mottatte avdrag på lån (bundet investeringsfond)	50
= Rest lånegjeld til beregning av minimumsavdrag	4 250

Forslaget innebærer at minimumsavdrag fortsatt skal beregnes av den samlede lånegjelden, og ikke det enkelte lån. Lån som kommunen har tatt opp til videre utlån, driftskreditter og likviditetslån vil ikke inngå ved beregning av minimumsavdrag. Forslaget gir kommunene fortsatt adgang til å ha høyere minimumsavdrag enn lovens minimumskrav.

Utvalget viser videre til at kommunene etter forslaget skal ha adgang til å nedbetale kommunens lånegjeld med mottatte avdrag på videreutlån (formidlingslån), jf. nærmere omtale nedenfor. For de tilfellene en kommune har en slik praksis, foreslår utvalget å lovfeste at størrelsen på minimumsavdraget ikke skal reduseres. Dette for å hindre at kommunene får et lavere minimumsavdrag og dermed et utilsiktet større handlingsrom på driftsbudsjettet. Dette innebærer at minimumsavdraget skal være uavhengig av kommunens formidlingslån og avdragene på formidlingslån. Dersom mottatte avdrag på formidlingslån er brukt til å nedbetale på lån som inngår i minimumsavdraget, må altså rest lånegjeld korrigeres for dette ved beregningen av minimumsavdrag. En metode for dette er illustrert i tabell 20.2.

Utvalgets forslag har økonomiske konsekvenser. Forslaget innebærer ifølge utvalgets vurderinger at en rekke kommuner må øke låneavdragene. Dette gjelder de kommunene som etter ny beregningsregel får et høyere minimumsavdrag enn det disse kommunene har i avdragsutgifter på det tidspunktet reglene trer i kraft. Utvalget anslår ut fra regnskapstallene for 2014 at det kan dreie seg om 110–120 kommuner, og at det for disse samlet sett er et behov for å øke avdragene med totalt om lag  $\frac{1}{2}$  til  $\frac{3}{4}$  mrd. kroner.

#### *Betaling av minimumsavdrag*

Utvalget foreslår å presisere at det årlig må *betales* avdrag på lån som minst tilsvarer minimumsavdraget. Utvalget mener at loven ikke bør åpne for at det etableres gjeldsporteføljer hvor en betydelig andel av lånene har forfall på hovedstolen langt fram i tid, og at en nedbetalingsplikt kan bidra til å unngå finansiell risiko.

#### *Formidlingslån – Bruk av mottatte avdrag og midler fra innløste lån*

Utvalget viser til at det er noe usikkert hvordan dagens kommunelov § 50 nr. 7 bokstav b skal tolkes med hensyn til om mottatte avdrag bare kan brukes til å betale ned på *formidlingslån* (innlån etter § 50 nr. 6 som har finansiert videre utlån), eller om de også kan brukes til å betale ned på *andre innlån*. Utvalget foreslår å presisere at mottatte avdrag på formidlingslån skal kunne brukes til å betale ned også på innlån til andre formål enn videreutlån. Etter utvalgets vurdering gir det kommunene bedre rom for å styre sin likviditet og strukturere den samlede gjelden på en økonomisk fornuftig måte.

Utvalget legger videre til grunn at mottatte avdrag på formidlingslån i budsjettet (inntekten i budsjettet), bare kan finansiere investeringsbudsjettets utgifter til *avdrag på kommunens innlån*. Mottatte avdrag som ikke finansierer avdrag i investeringsbudsjettet, må avsettes på bundet investeringsfond. I praksis betyr det at dersom mottatte avdrag i investeringsregnskapet er større enn avdragsutgiftene i investeringsregnskapet, må det overskytende avsettes til et fond som senere bare kan brukes til å finansiere avdrag på kommunens innlån. Dette sikrer at mottatte avdrag på innlån ikke finansierer andre kommunale tiltak. Dette viderefører gjeldende rett for

hvordan mottatte avdrag skal håndteres i budsjettet og regnskapet.

Etter et innspill fra Husbanken, mener utvalget at ny lov samtidig bør gi større rom for å benytte midler som er tilbakebetalt til kommunen til nye utlån («reutlån»), enn det gjeldende lov tillater. Utvalget foreslår derfor at ny lov også skal åpne for at mottatte avdrag kan benyttes til reutlån. Forslaget innebærer også at førtidig innløsning av kommunens videre utlån kan benyttes til reutlån. Forutsetningen må være at kommunestyret tillater dette, og at avtalebetingelsene kommunen har på sine innlån til videre utlån, ikke er til hinder for reutlån av midler.

### 20.6.2.3 Høringsinstansenes syn

#### Avdrag på lån

##### *Beregning av minimumsavdraget*

Av de om lag 70 høringsinstansene som har uttalt seg, støtter hovedparten utvalgets forslag om beregningsmetode for minimumsavdrag. Noen få går imot forslaget, da det vil kunne innebære økte minimumsavdrag.

*Kommunalbanken* er positiv til ny beregningsmetode og uttaler:

Kommunalbanken mener det er bra at utvalget foreslår en fast modell som fjerner rom for tolkninger i beregningen av minimumsavdraget og at modellen er enklere enn dagens ordning.

*Bodø kommune* uttaler:

Endringen vil bidra til at kommunene unngår å sitte med restgjeld som er høyere enn bokført verdi av investeringer. Dette vil på sikt presse ned gjeldsbelastningen og bidra positivt til økonomisk handlefrihet for de kommuner dette gjelder.

*Larvik kommune* ser fordeler med forslaget i et lengre perspektiv og uttaler:

På kort sikt vil dette kunne belaste driften og kreve at kommunestyret endrer de prioriteringene som ligger til grunn for dagens strategidokument. På litt lenger sikt vil dette imidlertid styrke kommunens finansielle stilling og redusere ulempene med for lang nedbetalingstid på lånefinansierte investeringer.

Noen få høringsinstanser ønsker en overgangsordning. *Buskerud fylkeskommune* uttaler:

Lovforslaget kan bety endrede prioriteringer i kommuner som i dag ligger under minimumskrav til avdrag i nytt lovforslag. Disse kommuner må få tid til å tilpasse driften til nye regler. Buskerud fylkeskommune ber derfor om at lovforslagets § 14-15 innføres over minimum en økonomiplanperiode, dvs. 4 år.

##### *Betaling av minimumsavdrag*

Forslaget om å presisere at det årlig må betales avdrag på lån som minst tilsvarer minimumsavdraget får lite oppmerksomhet i høringen. *Sola kommune* går imot forslaget og foreslår at det innføres en frist for betaling av innlån som settes til 30. juni i det påfølgende året etter budsjett- og regnskapsåret.

##### *Formidlingslån – Bruk av mottatte avdrag og midler fra innløste lån*

Hovedparten av de få høringsinstansene som har uttalt seg, støtter at mottatte avdrag kan brukes til å betale ned på alle innlån, og ikke bare innlån til videreutlån.

*Husbanken* har med tanke på startlansordningen enkelte innsigelser mot forslaget, og uttaler:

Når Husbanken bevilger videretdelingsmidler til kommunene, ligger det imidlertid en forutsetning om at midlene bare kan benyttes til startlån. For Husbankens videreutlån er det derfor ikke aktuelt at mottatte ordinære avdrag skal kunne benyttes til noe annet enn nedbetaling på startlån. I tillegg er det heller ikke i samsvar med Husbankens betingelser for bevilgning av videretdelingsmidler at ekstraordinære innbetalinger på startlån skal kunne brukes til utlån til andre formål enn startlån. Hvis dette ikke spesifikt fremkommer av den nye kommuneloven eller lovens forarbeider, vil Husbanken måtte ta inn vilkår som presiserer dette i låneavtalene med kommunene.

Et lite antall høringsinstanser støtter at mottatte avdrag og midler fra innløsninger av kommunens utlån kan benyttes til nye utlån. Ingen av høringsinstansene går imot forslaget. Husbanken støtter at startlån som *innfris* eller nedbetales i form av *ekstraordinære* innbetalinger kan benyttes til utlån av nye startlån. Husbanken støtter imidlertid ikke at slike innbetalinger skal kunne lånes ut på nytt til andre låneformål enn startlån.

#### 20.6.2.4 Departementets vurdering

##### Avdrag på lån

##### Beregning av minimumsavdraget

Departementet er enig i utvalgets vurderinger om at reglene for beregning av minimumsavdrag bør endres. Dette for å sikre at avdragene på gjelden ikke skyves for langt ut i tid, sammenliknet med levetiden på kommunens eiendeler. Departementet ser det også som en fordel at minimumsavdraget samsvarer med utviklingen i kapitalslitet. Departementet slutter seg derfor til utvalgets forslag om å lovfeste en beregning av minimumsavdraget der minimumsavdraget knyttes til avskrivningene som er bokført i regnskapet, og justeres for forholdet mellom størrelsen på lånegjelden og størrelsen på de avskrivbare anleggsmidlene. Departementet viser også til at dette gir en enklere beregningsmetode enn det som følger av den såkalte vektingsmodellen og ordlyden i dagens lov.

Ettersom lovens balansekrav innebærer at driftsbudsjettet (minst) skal dekke minimumsavdraget, vil reglene om beregning av minimumsavdraget påvirke hvor stramt balansekravet er utformet og hvordan kommunenes gjeldsbyrde utvikler seg. Departementet viser til at flere høringsinstanser mener at det av økonomiske grunner bør være en overgangsordning ved innføring av nytt minimumsavdrag. Departementet har med utgangspunkt i KOSTRA-tall for 2016 gjort en nærmere vurdering av hvordan et nytt krav til minimumsavdrag kan komme til å slå ut. Dette er gjort med utgangspunkt i regnskapsførte avdrag i 2016, som sammenliknes med et grovt anslag for hva minimumsavdraget ville ha vært i 2016 dersom forslaget til nye beregningsregler legges til grunn. Beregningen indikerer at om lag 150 kommuner kan få et høyere minimumsavdrag med nye regler. For disse kommunene samlet sett vil økningen utgjøre om lag ½ prosent av driftsinntektene, basert på regnskapstallene for 2016. For om lag 2/3 av disse kommunene er økningen mellom 0,3 til 0,6 prosent av driftsinntektene, noe som etter departementets vurdering må anses som en begrenset innstramning som krever mindre tilpasninger fra kommunenes side.

For om lag 1/3 av de om lag 150 kommunene er økningen større enn 0,6 prosent av driftsinntektene. Regnskapstallene for 2016 viser imidlertid at flertallet av disse kommunene etter departementets vurdering kan sies å ha relativt god økonomi. Flertallet av kommunene ville i 2016 fortsatt hatt et positivt netto driftsresultat dersom nytt mini-

mumsavdrag legges til grunn. Departementets beregninger viser at det kun vil være et lite mindretall av kommunene hvor høyere avdrag slår ut i et negativt driftsresultat. Dette er kommuner som uansett har behov for å styrke økonomien. Departementets beregninger viser således at kommunenes økonomi i all hovedsak gir rom for å øke låneavdragene uten vesentlige negative konsekvenser.

Departementet vil peke på at de kommunene som vil måtte øke sine låneavdrag på grunn av et nytt krav til minimumsavdraget, vil ha mulighet til å gjøre tilpasninger fram til lovens ikrafttredelse. Kommunene vil også ha mulighet til å tilpasse minimumsavdragene innenfor fleksibiliteten som ligger i balansekravet og inndekningsreglene, der eventuelle underskudd kan framføres i to år uten at det medfører ROBEK-registrering. Departementet legger også vekt på at høyere låneavdrag over tid bidrar til en sunnere kommuneøkonomi. Departementets samlede vurdering er at det ikke er behov for å innføre en overgangsperiode som skal virke fra lovens ikrafttredelse.

Departementet viser til at kommunene etter kirkeloven § 15 første ledd bokstav a har hjemmel til å ta opp lån til investeringer i kirkebygg. Etter utvalgets lovforslag vil slike lån inngå i kommunens beregning av minimumsavdraget, hvor kapitalslitet på kommunens eiendeler vil være bestemmende for avdragstiden på lånet til kirkebygget. Departementet mener at det i enkelte tilfeller kan være fornuftig å legge til grunn en lengre avdragstid på slike lån, hvor det tas hensyn til at investeringer i kirkebygg kan ha en vesentlig lengre regnskapsmessig forventet levetid, enn avskrivningsperioden for kommunale bygg. Departementet foreslår derfor en særskilt regel for avdrag på lån som er tatt opp etter kirkeloven § 15 første ledd bokstav a til investeringer i kirkebygg. Regelen innebærer at slike lån kan avdras over investeringsens regnskapsmessige levetid. Bestemmelsen kan ses på som et unntak fra reglene om minimumsavdraget. Den nærmere vurderingen av om unntaksregelen skal anvendes i det enkelte tilfellet, må foretas av den enkelte kommunen. Denne vurderingen må bygge på at bestemmelsen primært retter seg mot tilfeller hvor det er tale om investeringer av vesentlige beløp, og hvor levetiden på investeringen er en god del lengre enn levetiden på kommunens egne eiendeler.

##### Betaling av minimumsavdrag

Spørsmålet om betaling av minimumsavdraget fikk liten oppmerksomhet i høringen. Departe-

mentet slutter seg til utvalgets forslag om å presisere at det årlig må betales avdrag på lån minst tilsvarende minimumsavdraget. Departementet vil som utvalget peke på at en slik betalingsplikt sikrer at kommunenes lånegjeld faktisk avdras årlig. Dette innebærer at regnskapsmessige avdragsavsetninger tilsvarende minimumsavdraget ikke er tilstrekkelig for å innfri nedbetalingsplikten. Dette er i tråd med departementets forståelse av gjeldende rett.

Nedbetalingsplikten er ikke til hinder for at kommunene kan ta opp avdragsfrie banklån eller kortsiktige eller langsiktige lån i kredittmarkedet (sertifikatlån og obligasjonslån). Gjeldsporteføljen må imidlertid struktureres med årlige forfall slik at det på låneporteføljen årlig nedbetales et beløp tilsvarende minimumsavdraget.

#### *Formidlingslån – Bruk av mottatte avdrag og midler fra innlåste lån*

Departementet slutter seg til utvalgets vurderinger og forslag om at mottatte avdrag på videreutlån (formidlingslån) kan benyttes til å betale ned på kommunens samlede innlån. Det vil si at kommunene ikke har plikt etter loven til å bruke mottatte avdrag fra formidlingslån til å nedbetale kommunens innlån for videre utlån. Loven åpner dermed for at kommunene kan velge hvilke av kommunens innlån som skal nedbetales med mottatte avdrag på formidlingslån.

Departementet er videre enig med utvalget i at dagens lov legger unødig strenge begrensninger på kommunenes muligheter til å benytte midler som er tilbakebetalt til kommunen til nye utlån. Departementet foreslår derfor å åpne for at kommunene også kan benytte mottatte avdrag på formidlingslån, herunder midler fra formidlingslån som er innfridd i sin helhet, til nye utlån («reutlån»). Mottatte avdrag kan dermed bare benyttes til enten avdrag på innlån eller til reutlån.

## **20.7 Finans- og gjeldsforvaltning**

### **20.7.1 Gjeldende rett**

Kommuneloven fastsetter rammene for hvordan kommunene skal forvalte sin gjeld og likviditet. Etter kommuneloven § 52 nr. 3 skal kommunene forvalte sine midler med tilfredsstillende avkastning, uten vesentlig finansiell risiko og slik at de kan dekke betalingsforpliktelser ved forfall (være likvid). Loven utdyper ikke hva som ligger i begrepene tilfredsstillende avkastning og vesentlig finansiell risiko.

Innenfor disse rammene skal kommunestyret selv gi de nærmere reglene for finansforvaltningen ved å fastsette et finansreglement, jf. kommuneloven § 52 nr. 1. Reglementet er en instruks for hvordan administrasjonen skal ivareta forvaltningen på kommunestyrets vegne.

Kommuneloven § 52 nr. 2 gir departementet hjemmel til å gi forskriftsregler om disposisjoner som innebærer finansiell risiko, se forskrift 9. juni 2009 nr. 635 om kommuners og fylkeskommuners finans- og gjeldsforvaltning (heretter omtalt som finansforskriften). Forskriften gir regler om hva finansreglementet skal inneholde og krav til kvalitetssikring av dette. Forskriften gir også regler om rapportering til kommunestyret og innholdet i dette. I tillegg stiller forskriften krav om kompetanse, og krav om rutiner for finansforvaltningen og kvalitetssikring av rutinene.

### **20.7.2 Utvalgets vurderinger**

#### *Regler om finans- og gjeldsforvaltning*

Utvalget viser til at alle kommuner mer eller mindre er utsatt for finansiell risiko, både ved plasseringen av egen likviditet og på gjeldssiden.

Utvalget peker på at gjeldende lov legger til rette for at finans- og gjeldsforvaltningen kan skje på en hensiktsmessig måte ut fra lokale behov, og at plikten til å utarbeide et finansreglement plasserer ansvaret for forvaltningen hos kommunestyret selv. I dette ligger det at kommunestyret må ta stilling til hva som vil være en tilfredsstillende avkastning uten at man tar på seg vesentlig risiko, og at kommunestyret har et ansvar for å følge opp forvaltningen av finansielle midler og gjeld. Etter utvalgets vurdering er slike generelle krav viktige for å bygge opp under at kommunene har et bevisst forhold til risiko og eierskap til egen finans- og gjeldsforvaltning.

Utvalget foreslår at det generelle forbudet mot å ta på seg vesentlig finansiell risiko og kravene til tilfredsstillende avkastning og betalingsdyktighet videreføres. Også kommunestyrets plikt til å fastsette et finansreglement foreslås videreført. Utvalget presiserer at reglene også omfatter gjeldsforvaltningen.

#### *Vesentlig finansiell risiko*

Utvalget ser det ikke som mulig på en enkel og hensiktsmessig måte å lovfeste en nærmere grense for når det foreligger vesentlig finansiell risiko. Denne vurderingen må baseres på den enkelte kommunes økonomiske stilling, og begre-

pet vesentlig finansiell risiko må forstås som et relativt, og ikke et konstant, begrep. Utvalget peker på at vurderingen av om det foreligger vesentlig finansiell risiko, kan rette seg både mot kommunens samlede portefølje og mot enkelte disposisjoner.

#### *Tilfredsstillende avkastning*

Utvalget understreker at kommunenes plikt til å oppnå tilfredsstillende avkastning ikke må forstås som en plikt til å oppnå høyest mulig avkastning uten å ta hensyn til risiko. Forbudet mot å ta vesentlig finansiell risiko begrenser hvilken avkastning kommunene kan forvente å oppnå i sin finansforvaltning. Hensikten med bestemmelsen om tilfredsstillende avkastning, er å markere kommunenes ansvar for å forvalte sine midler på en økonomisk fornuftig måte, der avkastning på kommunenes midler er et bidrag til den kommunale økonomien. Det må skilles mellom midler som skal forvaltes kortsiktig og midler som skal forvaltes langsiktig. De midlene som utgjør kommunenes løpende likviditet, må forvaltes med lavere risiko, slik at kommunen kan innfri sine løpende betalingsforpliktelser. For midler som kan forvaltes i et lengre perspektiv, kan kommunen ta noe høyere risiko med sikte på å oppnå noe høyere avkastning. Utvalget la til grunn at avveiningene mellom det å få en tryggere og mer stabil avkastning og det å ha en portefølje som kan gi noe høyere forventet avkastning over tid med større årlige svingninger, er en vurdering som må bygge på det lokale skjønnet (fritt skjønn). Utvalget mener derfor at spørsmålet om hva som er tilfredsstillende avkastning, er et spørsmål som ikke kan være grunnlag for en lovlighetskontroll, i motsetning til spørsmålet om det foreligger vesentlig finansiell risiko.

#### *Forskriftshjemmel*

Utvalget viser til at finans- og gjeldsforvaltningen er et område med potensiell stor risiko, som man lokalt må ha god styring og kontroll med. Utvalget foreslår derfor at det fortsatt skal gis nærmere regler i forskrift om finansreglementets innhold, innholdet i rapporteringen og krav til rutiner. Utvalget sikter til forskriftsregler tilsvarende gjeldende finansforskrift §§ 3 til 8.

Forslaget innebærer at forskriftshjemmelen ikke lenger åpner for at departementet kan gi nærmere regler om bestemte typer disposisjoner som innebærer vesentlig finansiell risiko, slik gjeldende forskriftshjemmel gjør.

### **20.7.3 Høringsinstansenes syn**

Utvalgets forslag om å videreføre reglene for kommunenes finans- og gjeldsforvaltning får svært liten oppmerksomhet i høringen. De få høringsinstansene som uttaler seg om forslaget, blant annet *Fagforbundet*, mener at kravet om å oppnå tilfredsstillende avkastning bør tas ut av loven, og viser til at denne bestemmelsen kan oppfattes som en oppfordring til spekulasjon.

I tillegg mener *Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund (NKK)* at det bør tas inn i loven at kommuner ikke kan ta opp lån i utenlandsk valuta fordi det kan medføre store tap.

### **20.7.4 Departementets vurdering**

#### *Regler om finans- og gjeldsforvaltning*

Departementet viser til at en forsvarlig finans- og gjeldsforvaltning er nødvendig for at kommunene skal være i stand til å yte gode og stabile tjenester over tid. Det er avgjørende for en kommunes økonomi og tilliten til den kommunale forvaltningen, at det ikke eksisterer en risiko i finans- og gjeldsforvaltningen som kan skape store budsjettmessige ubalanser eller så tvil om kommunens evne til å betale sine forpliktelser.

Departementet er enig i utvalgets vurderinger og forslag om at kommunelovens regler om finans- og gjeldsforvaltning fortsatt skal utformes som generelle bestemmelser som angir grunnleggende krav til forvaltningen. Dette innebærer et forbud mot å ta på seg vesentlig finansiell risiko, herunder et krav til å kunne dekke sine løpende betalingsforpliktelser, samt plikt til å fastsette et finansreglement.

#### *Vesentlig finansiell risiko*

Departementet vil peke på at det i praksis må skilles mellom midler som skal forvaltes kortsiktig, og midler som skal forvaltes langsiktig. De midlene som må utgjøre kommunenes løpende likviditet, må forvaltes med lav risiko og høy likviditet, slik at kommunene kan dekke sine løpende betalingsforpliktelser. For midler som kan forvaltes i et lengre tidsperspektiv, åpner lovforslaget fortsatt for at en kommune kan ta noe høyere risiko med sikte på å oppnå noe høyere avkastning, så framtidig dette ikke innebærer vesentlig finansiell risiko.

Kommunestyret må også ta stilling til hva som er akseptabel risiko for gjeldsporteføljen, uten at gjeldsforvaltningen innebærer vesentlig finansiell

risiko. Det omfatter blant annet risikoen ved å ta opp lån med kort løpetid, hvor kommunen kan komme i en situasjon der de ikke kan dekke sine betalingsforpliktelser ved forfall fordi den ikke får refinansiert lånet, eventuelt at det oppstår store kostnader i form av dyr refinansiering.

Departementet er enig med *Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund (NKK)* i at usikrete valutilån innebærer en stor finansiell risiko. Departementet vil imidlertid peke på at en lang rekke andre finansielle disposisjoner også kan innebære en vesentlig risiko. Departementet er enig i utvalgets vurderinger om at å lovfeste enkelte avgrensede forbud mot enkelte typer disposisjoner ikke er en hensiktsmessig løsning for å sikre kommunene mot vesentlig finansiell risiko. Det generelle forbudet mot å ta vesentlig finansiell risiko sammen med kravet om finansreglement gir grunnlag for et tilstrekkelig vern. Departementet foreslår derfor å ikke særregulere opptak av valutilån eller andre bestemte typer enkeltdisposisjoner.

#### *Nærmere om begrepet vesentlig finansiell risiko*

Departementet slutter seg til utvalgets forståelse av begrepet vesentlig finansiell risiko. Begrepet finansiell risiko er ment å dekke alle former for finansiell risiko, slik som kredittrisiko, kursrisiko, renterisiko, likviditetsrisiko og så videre. Departementet legger til grunn at vurderingen av om en disposisjon innebærer vesentlig finansiell risiko, må baseres på den enkelte kommunes økonomiske stilling. Vurderingen må gjøres i lys av at finans- og gjeldsforvaltningen skal sikre det økonomiske grunnlaget for å ivareta kommunens oppgaver, og i lys av at kommunen til enhver tid må kunne dekke sine betalingsforpliktelser.

Siden kommunenes økonomiske stilling kan variere, og risikoen i en portefølje varierer med svingninger i markedet, må begrepet vesentlig finansiell risiko forstås som et relativt og ikke et konstant begrep. Det kan derfor underveis være behov for å tilpasse finansforvaltningen til markedsutviklingen og til utviklingen i egen økonomi. Stresstesting av porteføljen vil være et nyttig virkemiddel.

Vurderingen av om det foreligger vesentlig finansiell risiko, kan rette seg både mot kommunens samlede portefølje og mot enkelte disposisjoner. Økonomisk sett vil det som utgangspunkt være naturlig at det er den samlede porteføljen som er gjenstand for vurdering av om det foreligger vesentlig finansiell risiko. Hvis porteføljen er satt sammen av enkeltdisposisjoner som i sum

må anses å utgjøre vesentlig finansiell risiko, vil det i så fall være den eller de disposisjonene som medfører at porteføljen samlet sett må sies å innebære vesentlig finansiell risiko, som vil være i strid med loven. Dette selv om de enkelte disposisjonene hver for seg ikke utgjør en vesentlig finansiell risiko.

I en portefølje vil det kunne ligge enkeltavtaler som alene kan anses som særlig risikofylte. Selv om en enkelt finansiell avtale vil kunne anses som særlig risikofylt, vil egenskapene ved avtalen like fullt kunne være et bidrag til å redusere risikoen i den samlede porteføljen. Hvis det er tilfellet, vil dette trekke i retning av at den aktuelle avtalen ikke anses å innebære vesentlig finansiell risiko. Eksempelvis vil en rentebytteavtale koblet mot underliggende lån kunne være en måte å sikre renten på.

Hvis en enkeltstående avtale ikke bidrar til å redusere risikoen i en portefølje, og samtidig bærer preg av spekulasjon, vil det likevel være grunnlag for å vurdere om den bestemte avtalen innebærer vesentlig finansiell risiko i strid med loven. Eksempelvis vil en rentebytteavtale alene måtte anses som et rent veddemål om renteutviklingen.

Departementet vil understreke at kommunene ikke bare er utsatt for risiko på aktivassiden. Forbudet mot å ta på seg vesentlig finansiell risiko gjelder også for gjeldsforvaltningen. Også gjeldsforvaltningen kan innrettes slik at det oppstår risiko som må håndteres, eksempelvis som nevnt i forbindelse med bruk av rentebytteavtaler som sikringsinstrument. Et annet eksempel er bruk av kortsiktige lån ved finansiering av langsiktige investeringer. Dette er en løsning som stadig flere kommuner har tatt i bruk. I praksis skjer dette ved at det tas opp lån med korte løpetider i kapitalmarkedet (sertifikatlån) hvor lånet må refinansieres ved forfall, eksempelvis hver sjette måned. I slike rullerende låneopptak ligger det blant annet en refinansieringsrisiko som man ikke kan se bort fra. Kommuner som har svak likviditet og mindre rammer for likviditetslån å trekke på, vil i mindre grad ha anledning til å benytte seg av kortsiktig lånefinansiering enn kommuner med god likviditet. For kommuner som ikke har tilstrekkelig likviditet eller trekkrettigheter å trekke på ved forfall, kan en betydelig eksponering mot markedet for kortsiktige lån innebære betydelig grad av risiko.

Spørsmålet om en kommune har gått utover lovens forbud mot vesentlig finansiell risiko, kan prøves ved lovlighetskontroll. Det hører således ikke til kommunenes frie skjønn å avgjøre hva



som er vesentlig finansiell risiko i den enkelte sak. Lovens begrep vesentlig finansiell risiko gir en rettslig ramme for hvilken risiko den enkelte kommunes finansreglement kan åpne for. Innenfor denne rettslige rammen tar kommunestyret selv stilling til hvilken grad av risiko som finansreglementet skal åpne for.

#### *Tilfredsstillende avkastning*

Enkelte høringsinstanser mener at det gjeldende kravet til tilfredsstillende avkastning er uheldig og kan bidra til spekulasjon. Departementets vurdering er at det er klart at hensikten med bestemmelsen er å markere kommunenes ansvar for å forvalte sine midler på en økonomisk fornuftig måte. Kommunenes plikt til å oppnå tilfredsstillende avkastning må ikke forstås som en plikt til å oppnå høyest mulig avkastning uten å ta hensyn til risiko.

Departementet stiller likevel spørsmål ved om en slik bestemmelse er nødvendig å videreføre i ny lov. I lovforslaget er det lagt opp til en generalbestemmelse om sunn økonomistyring. Denne bestemmelsen ivaretar det samme hensynet. Samtidig må et finansreglement gi de nærmere reglene for hvordan pengene skal forvaltes. I dette ligger det blant annet for kommunestyret å ta stilling til hva slags avkastning kommunen ønsker på sine midler. Kommunestyret vil gjennom reglementet ta stilling til hvilken risiko kommunen kan og skal eksponeres for, og derigjennom også hvilken forventet avkastning kommunen kan se for seg. Departementet viser også til at mens loven setter et forbud mot å ta vesentlig finansiell risiko, vil et krav om å kunne oppnå tilfredsstillende avkastning ha mer preg av å være en symbolbestemmelse. Departementet foreslår på bakgrunn av dette at kravet til tilfredsstillende avkastning ikke videreføres i ny lov.

Departementet foreslår i stedet et krav om at finansreglementet skal inneholde bestemmelser om hvilke avkastningsmål som finansforvaltningen skal innrette seg mot, men uten at dette er formulert som et rettslig avkastningskrav. Forslaget er i tråd med gjeldende forskriftsregler om innholdet i finansreglementet.

#### *Forskriftshjemmel*

Departementet foreslår, som utvalget, at det fortsatt skal gis enkelte nærmere regler om styring og kontroll med finans- og gjeldsforvaltningen i forskrift. Departementet foreslår imidlertid en snevrere forskriftshjemmel enn utvalget. Departe-

mentet foreslår at forskriftshjemmelen skal gi departementet adgang til å fastsette nærmere regler om hva kommunenes finansreglementet og finansrapportering skal inneholde. Dette åpner for å videreføre dagens forskriftsregler om dette.

Departementet viser til forslaget om ny bestemmelse om internkontroll som sier at kommunedirektøren er ansvarlig for internkontrollen med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Bestemmelsen inneholder blant annet krav om å ha nødvendige rutiner og prosedyrer, og at dette skal dokumenteres i det omfanget som er nødvendig. Dette er nærmere omtalt i kapittel 23. Internkontrollbestemmelsen gjelder også for kommunens finans- og gjeldsforvaltning. Departementets vurdering er derfor at det ikke er behov for en hjemmel som åpner for å gi et særskilt forskriftskrav om rutiner for finans- og gjeldsforvaltningen slik som i dagens finansforskrift § 8 første ledd.

Forskriftshjemmelen skal imidlertid gi departementet adgang til å stille krav om ekstern kvalitetssikring av finansreglementet og av rutinene for finans- og gjeldsforvaltningen. Departementet viser til at de økonomiske konsekvensene av feil eller mangler i finans- og gjeldsforvaltningen kan være betydelige. Faglig kvalitetssikring av finansreglementet og rutinene for forvaltningen, som foretas av en uavhengig ekstern instans, er et sentralt tiltak for å sikre at kommunens finansreglement legger opp til en forvaltning innenfor lovens rammer, og at rutinene som etableres er tilstrekkelige til å sikre dette i praksis. Dette åpner for å videreføre dagens forskriftskrav om kvalitetssikring, jf. finansforskriften § 5 og § 8 andre ledd.

Forslaget til forskriftshjemmel innebærer videre at det ikke skal gis regler i forskrift om kompetanse, slik det er gjort i den gjeldende finansforskriften § 3 tredje ledd. For at kommunen kan drive en forsvarlig finans- og gjeldsforvaltning innenfor lovens og finansreglementets rammer, er det en underliggende forutsetning at kommunen har den kunnskapen om finans- og gjeldsforvaltning som er nødvendig. Dette gjelder også når kommunen kjøper finans- og gjeldsforvaltningstjenester fra andre. Dette innebærer blant annet at det må være samsvar mellom finansreglementet og kommunens egen kunnskap om finans- og gjeldsforvaltning, slik at forvaltningen innrettes på en betryggende måte. Behovet for kompetanse om finans- og gjeldsforvaltning vil øke med kompleksiteten i forvaltningen. Finansreglementet må således utformes i lys av kommunens kompetanse til å vurdere og håndtere finansiell risiko, også når kommunen kjøper finansfor-

valtningstjenester fra andre. Departementets vurdering er at det ikke er nødvendig å regulere slike alminnelige grunnleggende premisser for en forsvarlig forvaltning i loven eller tilhørende forskrift, slik det i dag er gjort i finansforskriften § 3 tredje ledd.

Departementets forslag til regler om finansforvaltning og internkontroll skal legge til rette for at kommunene fortsatt har rom til å utforme innholdet i finansreglementet, rutinene og rapporteringen ut fra lokale behov, innenfor lovens rammer. Med dette menes at kommuner som ønsker en enklere finans- og gjeldsforvaltning, kan utforme enklere reglementer, rutiner og rapportering. For de som ønsker å ha en mer avansert tilnærming til forvaltningen, må reglementet, rutinene og rapporteringen gjenspeile dette.

Gjeldende forskriftshjemmel åpner for at departementet i forskrift kan gi nærmere regler om bestemte typer disposisjoner som innebærer finansiell risiko. Hjemmelen innebærer at det for eksempel kan fastsettes forbud mot disposisjoner som innebærer valutarisiko, herunder lån i fremmed valuta. Den gjeldende finansforskriften har imidlertid ikke regulert dette nærmere. Dagens finansforskrift inneholder ingen detaljerte regler om eller forbud mot bestemte disposisjoner. Det er for eksempel ikke gitt regler om hvilke type aktiva som kan inngå i porteføljen, hvordan gjeldsporteføljen skal settes sammen, eller hvordan finansielle instrumenter (derivater) kan benyttes. Departementet er enig i utvalgets vurderinger om at forskriftshjemmelen ikke lenger skal omfatte regler om bestemte finansielle disposisjoner.

## 20.8 Garantier

### 20.8.1 Gjeldende rett

Kommuneloven § 51 nr. 1 fastsetter at vedtak om å stille kausjoner og andre økonomiske garantier skal godkjennes av departementet. Med *kausjoner* menes at kommunen står inne for en annen persons forpliktelser overfor tredjemann, typisk et lån (tredjemannsgarantier). Med *annen økonomisk garanti* siktes det til selvstendige garantier, det vil si garantier som ikke er knyttet til en tredje persons fordring. Et eksempel kan være et løfte om å dekke et mulig underskudd.

Departementets godkjenning er en kontroll både av at garantien ikke kan skape økonomiske problemer for kommunen, og av at garantien ikke strider mot forbudet i § 51 nr. 2 mot å garantere for næringsvirksomhet som drives av andre enn

kommunen selv. Garantier under 500 000 kroner er unntatt fra godkjenning, jf. forskrift 2.2.2001 nr. 144 om kommunale og fylkeskommunale garantier (heretter omtalt som garantiforskriften) § 5.

Garantiforskriften § 6 åpner for at kommuner kan garantere for gjeld som de tidligere har hatt direkte eller indirekte ansvar for.

Kommunelovens forbud mot garantier til næring har paralleller til og overlapper i stor grad med EØS-reglens forbud mot offentlig støtte. Hovedregelen etter sistnevnte regelverk er at kommuner ikke kan yte støtte til foretak som driver økonomisk aktivitet hvis støtten kan virke konkurransevridende og påvirke samhandelen i EØS-området, jf. EØS-avtalen artikkel 61 (1). EØS-reglens forbud mot offentlig støtte sammenfaller ikke fullt ut med kommunelovens forbud mot å stille garantier for næringsvirksomhet. Det alminnelige utgangspunktet er at støtteforbudet favner bredere enn kommunelovens forbud mot garantier for næringsvirksomhet, slik at en garanti som kan være tillatt etter kommuneloven samtidig kan være ulovlig støtte etter EØS-reglene. Det er særlig virksomhet som ikke har et gevinstformål, men som opererer i et marked i konkurranse med andre, som kan rammes av støtteforbudet uten samtidig å være ulovlig etter kommuneloven. Det vil imidlertid også kunne forekomme at en garanti er forenlig med støtteregele, men likevel i strid med forbudet mot garantier for næringsvirksomhet. Bagatellmessig støtte og støtte innenfor gruppeunntakene til slik virksomhet er eksempler på dette.

Lovligheten av en kommunal garanti må vurderes både opp mot kommuneloven og opp mot støtteregele i EØS-avtalen. Den statlige godkjenningen etter kommuneloven § 51 nr. 1 er kun en vurdering av om garantien kan godkjennes i henhold til kommuneloven. Det at en garanti er godkjent etter kommuneloven innebærer ikke at garantien er vurdert mot og går klar av EØS-reglens forbud mot offentlig støtte.

### 20.8.2 Utvalgets forslag

Utvalget viser til at garantier er et virkemiddel som er mye brukt av kommunene og som kan bidra til å redusere finansieringskostnadene for garantiobjektet. Garantier kan være avgjørende for om et tiltak realiseres eller videreføres. I tilfeller der kommunene i tillegg til en garanti bidrar med tilskudd for å finansiere virksomheten, vil lavere renteutgifter for garantiobjektet også kunne gi en besparelse på kommunens budsjett. Utvalget mener derfor at loven fortsatt må åpne

for kommunale garantier. Utvalget viser til at omfanget av tilfeller hvor en kommune må innfri en garanti, har vært beskjeden.

Utvalget peker på at når kommuner vurderer å stille en garanti, må nytten vurderes mot de potensielle konsekvensene av å måtte innfri garantien. Dette handler om lokalpolitiske prioriteringer og viljen til å ta en kalkulert risiko. Hvis nytten anses som stor, kan også viljen til å ta på seg risiko øke.

Et garantiansvar kan medføre vesentlige økonomiske tap. Til forskjell fra disposisjoner som må ha budsjettmessig dekning, vil garantier ikke belaste budsjettet i dag. Når garantier kan oppleves som kostnadsfrie, vil det være en mulighet for at garantier ikke blir underlagt de samme risikovurderingene og prioriteringene som andre tiltak. Utvalget mener derfor at loven fortsatt bør bidra til at det tas nødvendige forholdsregler slik at det kun stilles garantier når dette er økonomisk forsvarlig. Utvalget foreslår derfor å videreføre godkjenningsordningen, med unntak for de tilfellene der kommunen garanterer for små beløp. Ut fra de samme hensynene foreslår utvalget å lovfeste eksplisitt at det ikke kan stilles garantier som innebærer *vesentlig økonomisk risiko* for kommunen, og å videreføre at det ikke kan stilles garantier for *næringsvirksomhet*.

Forbudet mot garantier som innebærer vesentlig økonomisk risiko er fra utvalgets side ment å bidra til aktsomhet hos kommunene og godkjenningsmyndigheten, og har ikke til hensikt på generell basis å heve terskelen for når det anses som akseptabelt å stille garantier.

Rettslig sett vil det kunne være vanskelig å avgrense hva som er vesentlig økonomisk risiko, fordi risikovurderingen i praksis må bygge på et økonomifaglig skjønn. Utvalget peker på at usikkerheten knytter seg til både sannsynligheten for at garantien må innfris, størrelsen på det potensielle tapet og kommunens framtidige evne til å håndtere det potensielle tapet. Utvalget viser til at dette likevel ikke er grunnleggende forskjellig fra de risikovurderingene som departementet i dag må foreta ved godkjenning av garantier. Utvalgets hensikt er ikke at loven skal være til absolutt hinder for garantier som ut fra brede samfunnsmessige hensyn vurderes som nødvendige, selv om beløpene er store. Utvalget trekker her fram garantistillelser ved bompengeprosjekter som eksempel. Utvalget presiserer imidlertid at i slike tilfeller må begrepet vesentlig økonomisk risiko forstås slik at det må foreligge en særlig høy trygghet for at garantien ikke må innfris, slik at kommunens økonomi og tjenester ikke blir skadelidende.

Utvalget viser til at forbudet mot å garantere for næringsvirksomhet vil fungere som en mekanisme for å sikre at kommuner ikke tar på seg stor markedsrisiko. Utvalget peker på at kommuner ikke bør avlaste næringsdrivende for markedsrisiko gjennom garantier.

Utvalgets forslag innebærer i hovedtrekk at virksomheter som yter offentlige velferdstjenester og virksomhet som har allmenntilgitt eller ideelt formål, som utgangspunkt ikke anses som næringsvirksomhet. Forutsetningen er at det ikke foreligger et gevinstformål. Ideelle og allmenntilgitt virksomheter har også et visst rom for å delfinansiere aktiviteten sin med inntekter fra markedet uten å bli ansett som næringsvirksomhet. Slike virksomheter kan likevel falle inn under næringsbegrepet når virksomheten har et sterkt kommersielt preg. Virksomhet som primært eller for en stor del driver forretningsmessig i et marked må etter utvalgets vurdering normalt regnes som næring i kommunelovens forstand. Virksomhet hvor eier har et gevinstsiktet mål, vil alltid regnes som næringsvirksomhet. Forståelsen av næringsvirksomhetsbegrepet som utvalget legger til grunn, bygger på den praksis som departementet har etablert ved godkjenning av garantier, en praksis som støtter seg på forarbeidene til gjeldende lov.

Utvalget foreslår ett konkret unntak fra forbudet mot å garantere for næringsvirksomhet. Kommuner skal fortsatt kunne garantere for gjeld de tidligere har hatt direkte eller indirekte ansvar for. Forslaget bygger på gjeldende garantiforskrift § 6. Dette kan typisk komme til anvendelse hvis for eksempel en virksomhet som har blitt drevet i en kommunal etat eller i et kommunalt foretak, skilles ut i aksjeselskaper.

Utvalget peker på at godkjenningsordningen gir departementet et lovfestet ansvar for å bidra til forsvarlighet gjennom å vurdere om det foreligger vesentlig økonomisk risiko. Risikovurderingen overlates imidlertid ikke til departementet alene. Primæransvaret for å vurdere om risikoen ved en bestemt garanti er forsvarlig ligger etter utvalgets forslag fremdeles på kommunene selv. Godkjenningsordningen etter kommuneloven vil også innebære en vurdering av om garantiobjektet driver næringsvirksomhet, men skal ikke omfatte en vurdering av om en kommunal garanti går klar av forbudet mot offentlig støtte ettersom dette i siste instans vil ligge til ESA og EFTA-domstolen. Utvalget legger til grunn at kommunene må ha et selvstendig ansvar for å påse at støttereglene blir fulgt og at de selv må foreta denne vurderingen.

Utvalget foreslår at departementet fortsatt skal ha hjemmel til å fastsette nærmere regler om garantier i forskrift.

Utvalget viser til at det er mindre behov for å godkjenne garantier av små beløp, og at forskriftshjemmelen derfor bør gi departementet adgang til å fastsette terskler for hvilke garantier som ikke trenger statlig godkjenning. Uten å ta stilling til hvor grensen for små garantier bør gå, mener utvalget at grensen i gjeldende rett på 500 000 kroner bør heves. Det vil etter utvalgets vurdering også være rimelig at ny forskrift fastsetter differensierte terskler for hva som anses som små garantier, slik at det tas hensyn til ulike kommune-størrelser og ulike garantiformer.

### 20.8.3 Høringsinstansenes syn

Garantibestemmelsene får liten oppmerksomhet i høringen. Om lag 15 instanser har kommentert ett eller flere punkter i utvalgets forslag til ny garantibestemmelse. I hovedsak får utvalgets lovforslag støtte fra disse høringsinstansene.

Ingen av høringsinstansene har innvendinger til selve godkjenningsordningen som sådan, det vil si at garantier over en viss størrelse skal godkjennes av departementet. *Fylkesmannen i Hedmark* mener at vurderingen av om et garantivedtak skal godkjennes eller ikke, ikke bare bør knytte seg til den økonomiske risikoen og om det garanteres for næring. Den bør også omfatte en vurdering av om formkravene til vedtaket, som eventuelt vil reguleres i forskrift, er oppfylt.

Høringsinstansene som kommenterer forslaget om et eksplisitt forbud mot å stille garantier som innebærer vesentlig økonomisk risiko, er positive til forslaget. Fra enkelte kommuner blir det pekt på at dette vil være et godt hjelpemiddel i kommunenes økonomiforvaltning og vurdering av risiko. Det vil føre til at kommunene må foreta mer bevisste risikovurderinger i forkant av vedtaket, noe som også enkelte fylkesmenn trekker fram i sine uttalelser. *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)* mener at departementet bør presisere hva som menes med «vesentlig», for eksempel i form av eksempler på når en økonomisk risiko anses som vesentlig, og at departementet bør vurdere å forskriftsfeste beløpsgrenser for hva som alltid vil være vesentlig. NHO uttaler at det for eksempel vil være naturlig at investeringer i et nytt kulturhus eller avfallsanlegg til mange millioner alltid vil innebære en vesentlig økonomisk risiko for kommunen. NHO ønsker også at det presiseres i forarbeidene at investeringer hvor kommunen går i forretningsmessig konkurranse

med private, alltid innebærer en vesentlig økonomisk risiko for kommunen.

Også forslaget om å videreføre forbudet mot å stille garanti for næringsvirksomhet fikk støtte i høringen. *Kommunalbanken* peker imidlertid på at manglende harmonisering av kommuneloven og EØS-avtalens støtteregler kan gi et uoversiktlig regelverk og føre til usikkerhet rundt garantiers gyldighet. Dette kan for långivere skape en juridisk risiko, noe som igjen kan lede til at garantien ikke gir like gunstige kredittbetingelser som man ville fått dersom rammene for garantien var klare og entydige. Kommunalbanken mener at for å unngå dette bør det forutsettes at statlig godkjenning må foreligge, slik utvalget foreslår, og at kredittinstitusjoner gjennom avsjekk av slik godkjenning kan ha tillit til at garantien er gyldig.

*Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)* går imot forslaget om å lovfeste dagens bestemmelse i garantiforskriften § 6 om unntak fra forbudet mot å garantere for næringsvirksomhet hvis kommunen tidligere har hatt ansvaret for gjelden det garanteres for. NHO mener dette vil kunne være i strid med EØS-avtalens støtteregler, og at det vil føre til at et kommunalt eid aksjeselskap som nyter godt av garantier fra eierne, vil kunne gis urettmessige økonomiske fordeler i konkurransen med private virksomheter.

### 20.8.4 Departementets vurdering

#### *Statlig godkjenning av garantier*

Departementet slutter seg til utvalgets begrunnelse for at kommunene fremdeles skal ha adgang til å garantere for andres økonomiske forpliktelser. I denne adgangen ligger det også en aksept av at garantier kan innebære økonomisk tap for kommunen.

Hensynet til det kommunale selvstyret innebærer at det klare utgangspunktet må være at kommunale vedtak ikke skal være underlagt statlig godkjenning. Et krav om at staten skal godkjenne et garantivedtak før vedtaket kan anses gyldig, er en inngripen i det kommunale selvstyret. Departementet er likevel enig med utvalget i at godkjenningsordningen bør videreføres. Som utvalget peker på, kan et garantiansvar medføre vesentlige økonomiske tap. Samtidig kan det å stille en garanti oppleves som kostnadsfri og et tap som hypotetisk. Loven bør derfor fortsatt, gjennom godkjenningsordningen, bidra til å sikre at risikoen i en garanti ikke undervurderes.

Godkjenningsordningen skal først og fremst virke forebyggende og fungere som en ekstra sik-

kerhetsmekanisme som bidrar til at kommunene ikke garanterer hvis det ikke er økonomisk forsvarlig. Ordningen bør ikke omfatte garantier for små beløp. Departementet legger opp til at grensene for hvilke garantier som skal unntas statlig godkjenning fortsatt fastsettes i forskrift. Eventuelle endringer i beløpsgrensen vil bli vurdert under arbeidet med å fastsette nye forskrifter til loven.

Ved godkjenningen skal departementet vurdere om garantien strider mot forbudene mot å stille garantier som innebærer vesentlig økonomisk risiko og mot å garantere for næringsvirksomhet. I tillegg mener departementet at godkjenningen også skal inneholde en vurdering av om formkravene til vedtaket er oppfylt, i tråd med høringsuttalelsen til *Fylkesmannen i Hedmark*. Formkravene er i dag regulert i forskrift. Disse reglene setter enkelte grenser for garantiers varighet og krav til at kommunens vedtak skal oppgi hvor lenge garantien skal gjelde og maksimalt garantibeløp. Reglene skal bidra til klarhet om hvor langt kommunens garantiforpliktelse strekker seg. Departementet legger opp til at slike formkrav blir videreført i forskrift. Departementet foreslår derfor at dersom garantiens varighet går utover tidsavgrensningene i forskriften eller kommunens vedtak ikke inneholder de opplysninger som forskriften krever, skal departementet i utgangspunktet nekte godkjenning. Et ufullstendig garantivedtak er likevel ikke til hinder for at departementet *kan* velge å godkjenne vedtaket, men da skal samtidig departementet fastsette de vilkårene for garantien som mangler i kommunenes vedtak. Kommunen må deretter innrette garantistillelsen etter dette. Departementets vurdering er at dette viderefører gjeldende rett.

#### *Forbud mot garantier som innebærer vesentlig økonomisk risiko*

Et generelt forbud mot garantier som innebærer vesentlig økonomisk risiko for kommunen, er ikke grunnleggende forskjellig fra de risikovurderingene som departementet i dag foretar ved godkjenningen av garantier. Departementet mener likevel loven bør klargjøre at garantier bare kan gis når det er økonomisk forsvarlig og at det alltid må gjøres en vurdering av risikoen uavhengig av formål, også når det er tale om garantier til andre formål enn næringsvirksomhet. Forslaget er ment som et bidrag til aktsomhet hos kommunene og godkjenningsmyndigheten. Departementet viser også til at instansene som uttalte seg i høringsrun-

den, peker på at en slik bestemmelse vil virke bevisstgjørende og at bestemmelsen oppleves som et forsterket krav til at det gjøres risikovurderinger i forkant av kommunens vedtak.

#### *Nærmere om begrepet vesentlig økonomisk risiko*

Departementet legger som utvalget til grunn at kjernen i forbudet mot garantier som innebærer vesentlig økonomisk risiko, er at det bare kan stilles garantier hvis dette er økonomisk forsvarlig. Departementet trekker i det følgende opp rammene for denne vurderingen, basert på den omtalen som utvalget ga i sin utredning.

Spørsmålet om det foreligger vesentlig økonomisk risiko må avgjøres ut fra forholdene i den konkrete saken, på det tidspunktet garantien stilles. Departementet legger ikke opp til å lovfeste at garantier for enkelte typer formål eller virksomheter alltid skal innebære en vesentlig risiko, slik *NHO* tar til orde for i sin høringsuttalelse. Departementet mener det heller ikke er hensiktsmessig å fastsette nærmere beløpsgrenser for hva som skal regnes som vesentlig økonomisk risiko.

Risikovurderingen må i praksis baseres på et faglig skjønn, der de sentrale momentene vil være sannsynligheten for tap, størrelsen på det potensielle tapet og kommunens evne til å håndtere det potensielle tapet. Terskelen for å stille garanti må altså forstås som høyere ved større garantibeløp og for kommuner med svak økonomi enn ved mindre garantier og for kommuner med solid økonomi. Utgangspunktet vil også være at jo større kommunens samlede garantiansvar allerede er, desto høyere blir terskelen for ytterligere garantier. Forhold som vil begrense tapet, eksempelvis om kommunen er tilgodesett med realsikkerhet, må trekkes inn i vurderingen.

I enkelte tilfeller kan det tenkes at sannsynligheten for at kommunen vil måtte innfri garantien, kan være høy. Dette vil være ett element i risikovurderingen. Dersom en eventuell innfrielse likevel vurderes bare å få meget beskjedne konsekvenser for kommunens økonomi og for kommunens kjerneoppgaver, for eksempel ved at det er snakk om et lite garantibeløp, anses ikke dette å innebære vesentlig økonomisk risiko. Departementet viser til at mindre arrangementer for eksempel innen kultur kan innebære stor grad av usikkerhet. Bestemmelsen er ikke ment å være til hinder for at kommunene skal kunne stille garantier i slike tilfeller, så sant garantiformålet for øvrig er lovlig. Departementets vurdering av hvordan vesentlig økonomisk risiko skal forstås, skiller seg på akkurat dette punktet noe fra utvalgets

forståelse. Utvalget legger til grunn at det skal være en høy terskel for å stille garantier når det er stor sannsynlighet for at garantien må innfris, også når det er tale om små beløp. Departementet legger på sin side noe større vekt på kommunens evne til å håndtere et eventuelt tap.

Det kan imidlertid også tenkes tilfeller der det er såpass klart at garantien vil måtte innfris at det i realiteten er snakk om et (utsatt) tilskudd snarere enn en garanti. Departementet er enig i utvalgets vurdering om at dersom garantien i realiteten er å anse som tilskudd, bør kommunen heller gi tilskudd direkte enn å gi støtte i form av garantier. Departementet mener at garantier som i realiteten åpenbart må anses som utsatte tilskudd skal nektes godkjent.

I enkelte tilfeller kan det være snakk om å stille garantier hvor ansvaret går utover det kommunen kan tåle av tap dersom garantiansvaret mot formodning blir gjort gjeldende. Etter omstendighetene kan det likevel være sterkt ønsket at kommunen stiller en kausjon av betydelig beløp. Et eksempel er kausjonene som fylkeskommunene stiller i bompengeprosjekter. Departementet presiserer at loven ikke skal være til absolutt hinder for at kommuner kan stille garantier selv om beløpene er store. Departementet understreker imidlertid at begrepet vesentlig økonomisk risiko i slike tilfeller må forstås slik at det må foreligge en *særlig høy grad av trygghet* for at kommunens økonomi og tjenester ikke blir skadelidende. Kommunale garantier for særlig store beløp må som hovedregel anses å innebære vesentlig økonomisk risiko, med mindre sannsynligheten for at garantien kommer til innfrielse er så liten at man kan se bort fra den. Dette innebærer samtidig at garantier for store beløp normalt ikke skal godkjennes med mindre det foreligger meget høy sikkerhet for at garantien enten ikke kommer til innfrielse eller at det potensielle tapet er betydelig mindre enn garantibeløpet (for eksempel gjennom pantesikkerhet), samt at kommunen kan håndtere å innfri garantien uten at dette får for store konsekvenser for kommunens økonomi og tjenester. Departementet legger altså til grunn at det av hensyn til kommunenes økonomi må utvises ekstra varsomhet i vurderingen av om store garantier kan godkjennes.

#### *Forbud mot garantier til næringsvirksomhet*

Et forbud mot å garantere for *næringsvirksomhet* innebærer at garantier for enkelte *typer* virksomhet ikke kan gis, uavhengig av risikoen i det aktuelle tilfellet. Dette forbudet supplerer forbudet

mot å stille garantier som innebærer vesentlig økonomisk risiko og fungerer som en ekstra mekanisme for å sikre at kommuner ikke tar på seg stor markedsrisiko. Departementet slutter seg til utvalgets forslag om å videreføre dette forbudet. Kommuner bør heller ikke avlaste næringsvirksomhet for den markedsrisikoen som slik virksomhet bør bære selv.

#### *Forholdet til reglene om offentlig støtte*

Forbudet mot å garantere for *næringsvirksomhet* kan tilsynelatende framstå som en unødig dobbelregulering ettersom EØS-reglene om offentlig støtte i stor grad forbyr mye av det samme. Det er derfor et spørsmål om kommunelovens forbud mot å garantere for næring bør oppheves, eventuelt at kommunelovens begreper harmoniseres med EØS-reglene. Departementet legger imidlertid som utvalget vekt på at de to regelverkene har ulike formål, henholdsvis økonomisk forsvarlighet og like konkurransevilkår. Det å tilpasse næringsvirksomhetsbegrepet i kommuneloven slik at det får det samme innholdet som EØS-reglene vil derfor ikke være hensiktsmessig for alle tilfeller. En slik harmonisering vil for eksempel innebære at kommuneloven tillater at kommunene stiller garantier som det etter departementets vurdering ikke bør åpnes for. Departementet viser til at kommuner ikke bør avlaste næringsvirksomhet for markedsrisiko som slik virksomhet bør bære selv.

Departementet kan heller ikke prøve lovligheten av vedtak opp mot EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Den kompetansen ligger til ESA og EFTA-domstolen. En eventuell harmonisering ville derfor heller ikke kunne sikre fullt ut at en statlig godkjenning av et garantivedtak innebærer at garantien er lovlig også etter støttereglene, jf. *Kommunalbankens* høringsuttalelse.

Departementets vurdering er at to regelsett, det vil si å beholde et eget forbud i kommuneloven mot å garantere for næringsvirksomhet, er den mest hensiktsmessige og fleksible løsningen. Departementet foreslår på denne bakgrunnen at forbudet videreføres.

Dette innebærer at når departementet vurderer om en garanti skal godkjennes eller ikke, vil departementet kun se på kommunelovens bestemmelser, og ikke vurdere om garantien går klar av forbudet mot offentlig støtte i EØS-retten. Kommunene har et selvstendig ansvar for å påse at støttereglene blir fulgt og må foreta denne vurderingen selv.

*Unntak fra kommunelovens forbud mot å garantere for næringsvirksomhet*

Utvalget foreslår at en kommune kan stille garanti for gjeld som kommunen tidligere har hatt ansvar for, selv om garantien stilles overfor næringsvirksomhet. Dette gjelder tilfeller der en kommune tidligere har hatt direkte eller indirekte ansvar for gjelden, noe som vil være aktuelt dersom en virksomhet som har vært drevet i regi av kommunen skilles ut i et eget selskap og selskapet overtar tilhørende gjeld. Utvalgets forslag innebærer å lovfeste det unntaket som i dag følger av garantiforskriften § 6.

Departementet viser til at problemstillingen gjelder der en kommune i første omgang har hatt ansvar for gjelden selv. Kommunen vil som utgangspunkt ikke pådra seg noe ytterligere økonomisk ansvar hvis den garanterer for de samme forpliktelsene når den aktuelle lånegjelden legges ut i et eget selskap. Dette er også begrunnelsen bak unntaket i garantiforskriften § 6. I tillegg har intensjonen vært at garantireglene ikke skal være til hinder for omorganiseringer. Departementet vil i denne sammenhengen peke på at selv om kommunens forpliktelse ikke er økt som følge av omorganiseringen, vil kommunen ikke lenger ha direkte styring med virksomheten som er lagt ut i et eget selskap. I dette kan det ligge en økt risiko for kommunen.

Departementet har merket seg at *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)* går imot utvalgets forslag om at kommunene skal kunne gi garanti for gjeld som kommunene tidligere har hatt ansvar for, selv om garantien stilles for næringsvirksomhet. Departementet er enig med NHO i at slike garantier vil kunne være i strid med EUs statsstøtteregler og kunne føre til at et kommunalt eid aksjeselskap gis økonomiske fordeler i konkurransen med private virksomheter. Departementet vil imidlertid peke på at reglene om offentlig støtte ikke alltid er til hinder for at kommunen stiller garanti i slike tilfeller. Det vil likevel som hovedregel da kreves at den som mottar garantien, betaler en garantipremie tilbake til kommunen for å holde seg innenfor støttereglene. Departementet vil også peke på at når garantien dermed ikke reduserer finansieringskostnadene i særlig grad, vil mye av hensikten med garantistillelsen forsvinne. Dette tilsier at et unntak fra forbudet mot å garantere for næringsvirksomhet i de tilfellene der kommuner tidligere har hatt ansvar for gjelden, vil ha liten økonomisk betydning.

Departementet legger til grunn at et unntak fra forbudet mot å garantere for næringsvirksom-

het typisk vil være aktuelt å anvende i tilfeller som etter EØS-reglene vil være ulovlig støtte. Etter som det som regnes som næringsvirksomhet etter kommuneloven i stor grad også vil regnes som «økonomisk aktivitet» etter EØS-reglene, vil et unntak fra forbudet mot å garantere for næringsvirksomhet tilsynelatende være uforenlig med støttereglene. Dette kan i praksis løses ved at garantiobjektet for eksempel betaler en garantipremie til garantisten, men departementets vurdering er at kommuneloven på dette punktet ikke bør utformes på en måte som raskt vil innebære at kommuneloven åpner for å akseptere tilfeller som er i strid med støtteforbudet i EØS.

Departementet legger også vekt på at næringsvirksomhet som det normale utgangspunktet ikke bør særbehandles i forbindelse med omorganiseringer kun fordi virksomheten tidligere har vært drevet i kommunal regi. En kommunal garanti kan gi den utskilte virksomheten et økonomisk fortrinn overfor konkurrentene. Når kommunal næringsvirksomhet skilles ut i et eget selskap, bør konkurransen med de andre aktørene i markedet som utgangspunkt skje på like vilkår, uavhengig av om eierskapet er offentlig eller privat. På bakgrunn av dette foreslår departementet at utvalgets forslag om at kommunene i visse tilfeller kan garantere for næringsvirksomhet, ikke tas inn i loven. Dette innebærer at det heller ikke vil være hjemmel til å videreføre bestemmelsene i garantiforskriften § 6 om garanti for tidligere gjeld ved omdanning til ansvarlig selskap i ny forskrift. Departementets lovforslag er likevel ikke til hinder for at kommuner kan garantere for gjeld de tidligere har hatt ansvar for, dersom den utskilte virksomheten ikke driver næringsvirksomhet.

*Nærmere om begrepet næringsvirksomhet*

Utvalget pekte på at forarbeidene til gjeldende lov gir lite utfyllende veiledning til hvordan begrepet *næringsvirksomhet* skal forstås. Det er ikke mulig å gi en enkel og klart avgrenset definisjon av begrepet i loven. Departementet slutter seg til utvalgets forståelse av næringsvirksomhetsbegrepet. Departementet trekker i det følgende opp rammene for denne vurderingen, basert på den omtalen som utvalget ga i sin utredning. Forståelsen av næringsvirksomhetsbegrepet som legges til grunn, bygger på praksisen som departementet har etablert ved godkjenning av garantier etter gjeldende rett.

Vurderingen av om et rettssubjekt driver næringsvirksomhet, må ta utgangspunkt i den

aktiviteten som foregår i det rettssubjektet som garantien stilles for. Vurderingen må ikke begrense seg til enkelte typer aktiviteter innenfor rettssubjektet som garantien kanskje primært er tenkt å støtte. Vurderingstemaet er altså om rettssubjektet som mottar garantien etter en helhetsvurdering må anses å drive næringsvirksomhet.

Hvis den som mottar garantien er del av et konsern, kan det imidlertid være aktuelt å vurdere aktiviteten ikke bare i det rettssubjektet som garantien er stilt for. Et eksempel kan være dersom det stilles garanti for et morselskap hvor aktiviteten i hovedsak består i å eie underliggende selskaper, og hvor konsernets aktivitet primært utøves i datterselskaper under morselskapets bestemmende innflytelse. Da vil det også være grunn til å ta med i betraktning om datterselskapene driver næringsvirksomhet.

Deretter er spørsmålet om det aktuelle rettssubjektet har et uttrykkelig gevinstsiktemål. Hvis formålet er å tilføre eieren økonomisk gevinst (utbytte og liknende), må rettssubjektet anses å drive næringsvirksomhet i kommunelovens forstand. At det *ikke* foreligger et gevinstsiktemål er et nødvendig vilkår for at det *ikke* dreier seg om næringsvirksomhet i kommunelovens forstand.

At det *ikke* foreligger et gevinstsiktemål er likevel ikke alene tilstrekkelig for at rettssubjektet ikke kan anses å drive næringsvirksomhet. Neste trinn i vurderingen vil derfor være å se nærmere på hva slags aktivitet som drives i rettssubjektet. Dette skal være en vurdering av om dette er aktivitet som mer objektivt sett må anses som næring etter sin art, hvor det avgjørende spørsmålet vil være om aktiviteten drives i et *marked*. Aktivitet som vanligvis løses av private («markedet selv»), må som utgangspunkt regnes som næringsvirksomhet. Aktivitet som vanligvis ytes av det offentlige selv, kan som utgangspunkt anses for ikke å være markedsrettet og kommer dermed heller ikke inn under næringsvirksomhetsbegrepet.

I enkelte tilfeller vil det være krevende å avgjøre om rettssubjektet opererer i markedet og derfor må anses å drive næringsvirksomhet. Dette vil særlig kunne gjelde for aktivitet som har en tilknytning til det offentlige, samtidig som aktiviteten har et forretningsmessig preg. Den nærmere vurderingen av dette må støtte seg på de ulike forholdene ved aktiviteten, hvor disse forholdene kan trekke i ulik retning. Relevante forhold å vurdere vil for eksempel være hvordan aktiviteten er finansiert og hvilken tilknytning den har til det offentlige. Dersom en større del av rettssubjektets inntekter kommer fra salg med priser på markedsmessige vilkår, vil dette trekke i retning av at retts-

subjektet driver næringsvirksomhet. Hvis brukerbetalingene er subsidiert med offentlige midler eller underlagt offentlig regulering, eller hvis kommunen har et tydelig lovforankret ansvar for tjenesten, trekker dette i motsatt retning.

I mange tilfeller vil ett og samme rettssubjekt drive med flere typer aktiviteter, hvor én del har et ideelt preg, mens øvrige deler må anses å være næringsvirksomhet. Spørsmålet om rettssubjektet samlet sett må anses å drive næringsvirksomhet i kommunelovens forstand, må avgjøres ut fra hvor stor andel næringsdelen utgjør av den samlede aktiviteten i rettssubjektet. Hvor grensen her går, er ikke omtalt i forarbeidene til gjeldende rett. Departementet mener at dersom næringsdelen utgjør mer enn om lag 1/3 av den samlede aktiviteten i rettssubjektet, må rettssubjektet normalt anses å drive næringsvirksomhet i kommunelovens forstand.

På samme måte som utvalget vil departementet oppsummere dette på følgende måte: I hovedtrekk vil organisasjoner som yter offentlige velferdstjenester, og organisasjoner som har allmenntilgitt eller ideelt formål, som utgangspunkt *ikke* anses å drive næringsvirksomhet. Forutsetningen er at det ikke foreligger et gevinstformål. Organisasjoner med ideelle og allmenntilgitt formål har et visst rom for å delfinansiere slike formål med inntekter fra markedet uten å bli ansett for å drive næringsvirksomhet i kommunelovens forstand. Ideelle og allmenntilgitt organisasjoner kan likevel anses å drive næringsvirksomhet hvis aktiviteten i rettssubjektet har et sterkt kommersielt preg. Organisasjoner som primært eller for en stor del driver forretningsmessig i et marked, må normalt anses å drive næringsvirksomhet. Organisasjoner som har et gevinstsiktemål, vil alltid anses å drive næringsvirksomhet etter kommuneloven.

#### *Forskriftshjemmel*

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at det fortsatt bør være en hjemmel for departementet til å fastsette nærmere regler om garantier i forskrift. Forskriften skal som i dag fastsette grensene for små garantier som vil være unntatt godkjenning. Departementet vil i arbeidet med ny forskrift vurdere om grensen skal settes høyere enn dagens grense på 500 000 kroner. Forskriftshjemmelen gir også departementet adgang til å utforme regler om garantiens varighet og garanti-vedtakets innhold, i tråd med innholdet i dagens forskrift.



## 20.9 Statlig kontroll med budsjett og låneopptak

### 20.9.1 Gjeldende rett

Kommuneloven § 60 pålegger departementet å føre kontroll med kommuner som er i økonomisk ubalanse.

Ordnningen gjelder overfor kommuner som oppfyller et av kriteriene for økonomisk ubalanse i § 60 nr. 1. Kommuner som oppfyller et av kriteriene skal registreres i ROBEK (register om betinget godkjenning og kontroll), jf. § 60 nr. 3. Kriteriene er at det enten vedtas et budsjett eller en økonomiplan uten dekning for utgiftene, eller at det vedtas at et merforbruk i regnskapet skal dekkes inn over flere enn to år, eller at vedtatt inndekningsplan ikke følges, jf. kommuneloven § 60 nr. 1 bokstav a til d. I tillegg gir inndelingsloven § 16 a hjemmel for på visse vilkår å melde en ny kommune inn i ROBEK i forbindelse med kommunesammenslåinger, jf. også kommuneloven § 60 nr. 1 bokstav e.

For de kommunene som omfattes av kontrollordningen, skal departementet godkjenne vedtak om lån og vedtak om langsiktige leieavtaler, jf. § 60 nr. 1. Hensikten er at det ikke skal kunne tas opp lån og inngås leieavtaler som det ikke er økonomi til å bære. Godkjenningen omfatter også kontroll med at låneopptakene gjelder lovlige låneformål. Godkjenning av låneopptak kan ikke iverksettes før den aktuelle kommunen er registrert i ROBEK, jf. § 60 nr. 4

Departementet skal også føre kontroll med lovligheten av budsjettvedtaket, jf. § 60 nr. 2. Lovlighetskontrollen retter seg mot om kommunelovens krav til årsbudsjettet er oppfylt, spesielt kravene til budsjettbalanse og realisme.

Departementet forvalter selv ordningen overfor fylkeskommunene, men har delegert myndigheten til å utføre kontrollen med ROBEK-kommunene til fylkesmennene.

### 20.9.2 Utvalgets forslag

Etter utvalgets syn har ROBEK-ordningen i hovedsak fungert godt og i tråd med ordningens formål, uten at ordningen griper for mye inn i det kommunale selvstyret. Utvalgets forslag viderefører hovedtrekkene i dagens ordning, med enkelte justeringer.

#### *Kommuner som bør omfattes av ROBEK-ordningen*

I gjeldende lov er terskelen for å bli registrert i ROBEK knyttet til balansekravet. Utvalget foreslår at kontrollordningen fortsatt rettes mot kommuner hvor det har materialisert seg et merforbruk i enten økonomiplan, årsbudsjett eller årsregnskapet. Utvalget mener at kontrollordningen først og fremst bør omfatte kommuner med særlig svak økonomisk stilling, og kontrollen bør ut fra hensynet til det kommunale selvstyret og det lokale ansvaret, ikke tre inn for tidlig.

Utvalgets forslag innebærer at ROBEK-ordningen fortsatt bare vil omfatte kommuner som oppfyller objektive lovbestemte vilkår. Det vil si at loven ikke gir departementet hjemmel til å ta kommuner inn under kontrollordningen etter en skjønnsmessig vurdering. Utvalget viderefører også ordningen med et åpent register over alle kommuner som omfattes av kontrollen.

#### *Endringer i kriteriene for å bli registrert i ROBEK*

Utvalget viderefører reglene i gjeldende § 60 nr. 1 bokstav a og b om at kommuner som vedtar en økonomiplan eller et årsbudsjett med merforbruk, skal omfattes av kontrollordningen.

Utvalget foreslår videre at en kommune skal omfattes av ordningen når det ut fra vedtak om enten økonomiplan, årsbudsjett eller årsregnskap kan slås fast at et merforbruk er planlagt dekket inn eller faktisk må dekkes inn utover to år etter at det oppsto. Dette innebærer en viss utvidelse av kriteriet for registrering i gjeldende § 60 nr. 1 bokstav c.

Utvalget foreslår å oppheve gjeldende § 60 nr. 1 bokstav d om brudd på inndekningsplan. Bestemmelsen innebærer at kommuner meldes inn i ROBEK dersom årsregnskapet viser at inndekningsplanen er brutt. Utvalget viser til at bestemmelsen i flere tilfeller har medført at kommuner med en realistisk inndekningsplan på to år har blitt innmeldt i ROBEK fordi det viser seg at noe av inndekningen må skyves fra år 1 til år 2. Det vil si at kommuner har falt inn under kontrollordningen selv om kontrollbehovet i liten grad har vært til stede.

Etter utvalgets vurdering er det en svakhet ved gjeldende lov at kommuner som opparbeider seg et større merforbruk i enkelte tilfeller ikke vil komme inn under ROBEK-ordningen før på et senere tidspunkt. Dette kan for eksempel skyldes at kommunen utsetter å fatte vedtak om inndekning, eller at det vedtas en inndekningsplan over to år som i realiteten ikke er gjennomførbar. Kon-

trollordningen bør etter utvalgets vurdering innrettes slik at den i alle tilfeller trer inn på et tidlig tidspunkt dersom merforbruket er vesentlig og det følgelig er behov for kontroll med kommunens økonomi. Utvalget foreslår derfor at kommuner som har opparbeidet seg et vesentlig merforbruk, nærmere bestemt tre prosent av driftsinntektene, skal omfattes av kontrollordningen.

Utvalget viser videre til at enkelte kommuner i enkelte tilfeller ikke har fastsatt økonomiplanen, årsbudsjettet eller årsregnskapet innen fristene som regelverket setter. Det har også forekommet at kommuner ikke tar stilling til hvordan et merforbruk skal dekkes inn når regnskapet med merforbruk legges fram. Utvalget mener at det å ikke fatte slike vedtak i realiteten vil være å utsette nødvendige prioriteringer. Utvalget foreslår derfor at kommuner som ikke fatter slike vedtak innen fristene som regelverket setter, skal omfattes av ordningen. Forslaget omfatter også kommuner som i utgangspunktet ikke er i ROBEK, men som likevel har fått økonomiplanen, årsbudsjettet eller årsregnskapet opphevet etter en lovlighetskontroll (etter klage eller eget tiltak), og der kommunestyret ikke vedtar ny økonomiplan, nytt årsbudsjett eller nytt årsregnskap innen den fristen departementet har satt.

#### *Hjemmel til å fastsette at kommuner likevel ikke skal omfattes av kontrollordningen*

Med objektive kriterier for hvilke kommuner som omfattes av kontrollordningen, vil det som i dag kunne oppstå tilfeller hvor kommuner blir omfattet selv om det reelt sett ikke foreligger et kontrollbehov. Utvalget peker på at det eksempelvis kan være tale om at det fastsettes en økonomiplan eller et årsbudsjett hvor det i realiteten foreligger økonomisk balanse, men hvor det foreligger feil eller mangler ved vedtaket av formell eller teknisk art som medfører at reglene for innmelding i registeret er oppfylt. Utvalget foreslår derfor at departementet får en ny hjemmel til i enkelttilfeller å fastsette at en kommune likevel ikke skal omfattes av ordningen selv om de formelle kriteriene for registrering i ROBEK er oppfylt. Formålet er å sikre at en kommune ikke underlegges kontrollordningen når det åpenbart ikke er nødvendig.

#### *Innholdet i kontrollen*

##### *Kontroll med årsbudsjettet og godkjenning av lån*

Utvalget legger til grunn at det er et lokalpolitisk ansvar å håndtere situasjoner med økonomisk

ubalanse. Utvalget peker blant annet på at den statlige kontrollen med kommuner med økonomisk ubalanse ikke må overta det som er kommunestyrets ansvar. Kontrollen må utformes slik at staten ikke griper inn i den lokale friheten til å velge mellom ulike tiltak som kan gjenopprette balansen i økonomien.

Utvalgets vurdering er at innholdet i dagens ordning med budsjettkontroll og lånegodkjenning gir en rimelig balanse mellom de ulike hensynene kontrollordningen er ment å ivareta. Utvalget peker på at det å etterleve kravene til realisme og balanse i budsjettet er sentrale premisser for å kunne gjenopprette økonomisk balanse, og foreslår derfor at lovlighetskontrollen av budsjettet videreføres i dagens form. Dette innebærer en budsjettkontroll hvor staten ikke griper direkte inn i de prioriteringene som kommunestyret selv må gjøre innenfor kravet til budsjettbalanse.

Hensikten med statlig godkjenning av kommuners låneopptak er at låneopptak skal nektes godkjent dersom kommunen ikke har økonomi til å håndtere låneopptaket. Å nekte lånegodkjenning er et virkemiddel som snevrer inn den lokale handlefriheten, og er slik sett et inngripende tiltak i det lokale selvstyret. Utvalgets vurdering er at ordningen med statlig lånegodkjenning likevel må videreføres. Utvalget viser til at det å dempe investeringene gjennom begrensninger på lån kan være nødvendig for å forebygge at en ubalanse vokser seg større, og for å etablere et grunnlag for å gjenvinne den økonomiske handlefriheten.

#### *Endringer i godkjenningsordningen*

Utvalget viser til at det kan være noe ulik praksis mellom fylkesmannsembetene i hvordan lånegodkjenningsordningen praktiseres. Utvalget mener at godkjenningen bør knyttes til hvor mye lån den aktuelle kommunen totalt kan ta opp i budsjettåret, ikke de enkelte låneopptakene. Dette begrunner utvalget med at kommunestyrene i større grad enn tidligere vedtar samlet låneopptak, hvor administrasjonen deretter foretar låneopptakene og inngår avtaler innenfor de rammene som finansreglementet setter. Det er som utgangspunkt også den samlede gjeldsbyrden som har størst betydning for totaløkonomien. Utvalget foreslår derfor en plikt for departementet til å godkjenne vedtak om lån ved å sette en øvre ramme for nye låneopptak for budsjettåret. Dette innebærer at lånegodkjenningen ikke skal skje i form av godkjenning av hvert enkelt låneopptak.

Utvalget peker videre på at en samtidig må se på hvilke investeringer som lånene finansierer. Ett

låneopptak og én investering kan ha helt andre økonomiske konsekvenser enn andre låneopptak og investeringer. Utvalget foreslår derfor at loven gir departementet en klar hjemmel til å fastsette vilkår for bruken av lånerammen. Denne myndigheten omfatter også myndighet til å fastsette begrensninger på hvilke investeringer som kan gjennomføres. Forutsetningen for å sette slike vilkår må være at det er nødvendig av hensyn til kommunens økonomi.

#### *Tiltakspålikt for kommuner i ROBEK*

Utvalget viser til at antallet ROBEK-kommuner de siste årene har ligget rundt 50. Historisk sett har dette vært et lavt antall. På den andre siden er det et betydelig antall kommuner som har vært registrert i ROBEK i mange år. Utvalget peker på at det er flere årsaker til at det oppstår merforbruk og at enkelte kommuner har behov for å kunne dekke inn merforbruk over flere år. Samtidig er det ikke lovens hensikt at det å være omfattet av ROBEK-systemet skal være en varig situasjon. Utvalget foreslår derfor at det tas inn en ny lovbestemmelse som særskilt markerer ROBEK-kommunenes ansvar for å bringe økonomien tilbake i balanse. Forslaget innebærer en pålikt for kommunestyret til å fastsette en tiltaksplan for å sikre dette, og en pålikt til å gjennomføre de nødvendige tiltakene (en aktivitetspålikt). Forslaget stiller ikke krav til hvordan tiltaksplanen skal utformes, slik at kommuner som ønsker det for eksempel kan velge å la tiltaksplanen inngå i økonomiplanen og årsbudsjettet. Forslaget omfatter også en pålikt til å oversende tiltaksplanen til departementet til orientering, tilsvarende det som gjelder for økonomiplanen og årsbudsjettet.

Utvalget foreslår at kommuner som vedtar en økonomiplan eller et årsbudsjett med ubalanse, skal fastsette tiltaksplanen senest 30. juni. For kommuner som vedtar inndekning av merforbruk over flere enn to år, eller som har et akkumulert merforbruk over tre prosent av driftsinntektene, foreslår utvalget at tiltaksplanen skal fastsettes innen utgangen av året.

I departementets retningslinjer for fylkesmenenes tildeling av skjønnsmidler til kommunene er det blant annet slått fast at skjønnsmidler som gis til kommuner i ROBEK, alltid skal knyttes opp til en forpliktende plan for å komme i økonomisk balanse. Utvalgets forslag om tiltaksplan innebærer at det etableres et *rettslig* krav om at kommunene i ROBEK skal utarbeide planer for å forplikte seg selv til å gjennomføre nødvendige tiltak. Utvalget legger til grunn at dette rettslige kravet i

seg selv ikke vil være et vilkår for tildeling av skjønnsmidler. Vilråene for skjønnsstillingen må fortsatt forankres i Stortingets bevilgningsvedtak.

#### *Konkursforbudet. Betalingsinnstilling*

Konkursforbudet i gjeldende lov § 55 og reglene om betalingsinnstilling i §§ 56 til 58 ble ikke vurdert av utvalget. Utvalget peker på at reglene om betalingsinnstilling først kommer til anvendelse dersom en kommune ikke har tilgang på likviditet som kan dekke forfalte betalingskrav. Disse reglene har ikke vært anvendt i moderne tid, men har samtidig en viktig funksjon i å bygge opp under leverandørers og kreditorers tillit til at kommunene vil ivareta sine forpliktelser. I utvalgets lovforslag er disse reglene videreført.

#### **20.9.3 Høringsinstansenes syn**

Nær 30 høringsinstanser har uttalt seg om utvalgets forslag om hvem som skal omfattes av ROBEK-ordningen. Et flertall av disse gir støtte til utvalgets forslag om at kommuner med et akkumulert merforbruk på mer enn tre prosent av driftsinntektene skal omfattes av ROBEK. Blant disse er flere kommuner, enkelte fylkesmenn og *Riksrevisjonen*. De som støtter forslaget, mener at det nye kriteriet vil bidra til at nødvendige tiltak settes i verk på et tidligere tidspunkt. *Stavanger kommune* uttaler:

Utvalget foreslår å senke terskelen for å bli omfattet av ROBEK-ordningen, herunder ved vesentlig merforbruk (over 3 % av driftsinntektene) og ved manglende vedtak knyttet til økonomiplan, årsbudsjett eller årsregnskap, jf. pkt. 6. Dette vil resultere i en raskere statlig inngripen i det lokale selvstyret, men vil samtidig kunne bidra til at kommuner får raskere balanse mellom ressursbruk og inntektsrammer.

*Fylkesmannen i Hordaland* peker også på at det har vært en ulempe med nåværende ordning for ROBEK at statlig godkjenning og kontroll kommer på et litt for sent tidspunkt for kommuner med ubalanse i økonomien.

Et lite fåtall høringsinstanser går imot hele eller deler av utvalgets forslag til endringer i vilråene for hvem som omfattes av ROBEK-ordningen, deriblant *fylkestyret i KS Telemark* som mener at innskjerpingsene utfordrer det kommunale selvstyret. *Fylkesmannen i Hedmark* uttaler at

vilkåret om akkumulert merforbruk på mer enn tre prosent av driftsinntektene kan virke strengt og ramme tilfeldig. *Fylkesmannen i Oppland* mener at kommuner som har et merforbruk som kan dekkes i løpet av to år, ikke bør meldes inn i ROBEK. *Fylkesmannen i Oppland* viser blant annet til at vilkåret om at en kommune kan meldes inn dersom enten årsbudsjett, økonomiplan eller årsregnskap ikke er vedtatt innen gitte frister, vil føre til innmeldelse selv om økonomien er i orden.

*Hedmark Revisjon IKS* mener at ROBEK-ordningen også må omfatte kommuner hvor revisor har avgitt negativ revisjonsberetning til kommunens regnskap.

Få høringsinstanser har uttalt seg om utvalgets forslag om at departementet får hjemmel til å fastsette at kommuner ikke skal omfattes av ordningen selv om de formelle vilkårene er oppfylt. *Fylkesmannen i Sogn og Fjordane* støtter forslaget. Også *Fylkesmannen i Hordaland* ser behovet for å unnta kommuner fra registrering dersom kontrollbehovet ikke er til stede, og ser det i første rekke som viktig å unnta kommuner som ikke har gjort vedtak om økonomiplan, årsbudsjett og årsregnskap innenfor gjeldende frister.

*Fylkesmannen i Vestfold* uttaler:

Utvalget foreslår nå at departementet gis hjemmel til, på skjønnsmessig grunnlag, å fastsette at kommuner som oppfyller de objektive vilkårene likevel ikke skal omfattes av ordningen. Formålet er å sikre at kommuner ikke underlegges statlig kontroll når det ikke er nødvendig.

Vi legger til grunn at dette kun vil være aktuelt i tilfeller hvor det åpenbart ikke er noe kontrollbehov med kommunens budsjett og låneopptak. Det betyr at det i realiteten må foreligge økonomisk balanse, men at årsaken til Robek-innmelding ellers ville vært feil eller mangler av formell eller teknisk art. Det er uheldig dersom en åpning for en skjønnsmessig vurdering fører til diskusjoner om hvor stor økonomisk ubalanse eller merforbruk som skal kvalifisere til et behov for statlig kontroll.

*Fylkesmannen i Buskerud* og *Fylkesmannen i Oppland* er skeptiske til at man kan unnlate å melde inn en kommune i ROBEK basert på skjønnsmessige vurderinger, da det kan føre til ulik praktisering i ulike fylker.

*Fylkesmannen i Oppland* og *Fylkesmannen i Sogn og Fjordane* støtter utvalgets forslag til endringer i lånegodkjenningsordningen. Utover

dette får utvalgets forslag til endringer i innholdet i ROBEK-kontrollen liten oppmerksomhet i høringen.

Utvalgets forslag om en plikt for kommunestyret til å fastsette en tiltaksplan for å bringe økonomien tilbake i balanse får støtte fra alle de om lag 20 høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget. Høringsinstansene peker blant annet på at kommuner i ROBEK på denne måten vil ta eierskap til egne utfordringer og at forslaget samtidig understøtter retten til å foreta lokale prioriteringer.

Ingen høringsuttalelser inneholder forslag til endringer i konkursforbudet eller reglene om betalingsinnstilling.

#### 20.9.4 Departementets vurdering

*Kommuner som bør omfattes av ROBEK-ordningen*

*Endringer i kriteriene for å bli registrert i ROBEK*

Departementet deler utvalgets syn om at ROBEK-ordningen i store trekk har fungert godt etter at den ble innført i 2001. Departementet mener at staten fortsatt bør ha mulighet til å føre kontroll med kommuner med en økonomisk ubalanse. Som utvalget peker på, vil svak økonomistyring og økonomisk ubalanse svekke grunnlaget for den lokale handlefriheten og det lokale selvstyret. Dette kan ha svært uheldige konsekvenser for tjenester, lokalsamfunn og generasjonshensyn. Utvalget peker også på at en statlig kontrollordning er nødvendig for å støtte opp om tilliten til den kommunale økonomien og for å understøtte statens styring av aktivitetsveksten i kommunal sektor. Departementet er derfor enig med utvalget om at ROBEK-ordningen bør videreføres.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at kontrollordningen fortsatt skal gjelde for kommuner som bryter kravet til budsjettbalanse ved å vedta en økonomiplan eller et årsbudsjett med merforbruk. Departementet slutter seg også til forslaget om at ordningen fortsatt skal omfatte kommuner som dekker inn et regnskapsmessig merforbruk over flere år enn lovens normalordning på to år. Departementet er også enig i at brudd på inndekningsplan ikke lenger bør være et eget kriterium for å bli omfattet av ROBEK-ordningen. Når dette kriteriet tas ut av loven, unngår man enkelte situasjoner hvor kommuner blir omfattet av ROBEK uten at det foreligger et kontrollbehov. Høringsrunden har ikke avdekket vesentlige innvendinger mot disse forslagene.

Departementet deler utvalgets syn om at kontrollordningen bør tre inn på et tidligere tidspunkt

for kommuner hvor merforbruket har blitt vesentlig. Som utvalget peker på, viser historiske regnskapstall at kommuner med et merforbruk på tre til fire prosent står overfor et omstillingsbehov hvor det som regel er behov for å kunne fordele inndekningen over flere enn to år. Et akkumulert merforbruk på mer enn tre prosent av driftsinntektene er således en sterk indikasjon på at det er behov for statlig kontroll med kommunens økonomi. Departementet foreslår derfor, i tråd med utvalgets forslag, at kommuner med et akkumulert merforbruk på mer enn tre prosent av driftsinntektene skal omfattes av ROBEK-ordningen. Forslaget vil, som utvalget peker på, innebære at kommuner med et merforbruk på mer enn tre prosent av driftsinntektene i enkelte tilfeller vil bli omfattet av ROBEK på et noe tidligere tidspunkt, sammenliknet med tidspunktet de ville blitt omfattet av ROBEK etter dagens regler. Forslaget vil på kort sikt kunne medføre en mindre økning i antall ROBEK-kommuner.

Departementet er også enig med utvalget i at kommuner som ikke fatter vedtak om økonomiplan, årsbudsjett eller årsregnskap innen de fristene som gjelder, skal omfattes av ordningen. Departementet mener på lik linje med utvalget at det å utsette slike vedtak i utgangspunktet må oppfattes som en utsettelse av nødvendige prioriteringer.

#### *Kommunesammenslåinger. Registrering i ROBEK etter § 16 a i inndelingslova*

I forbindelse med kommunesammenslåinger, gir inndelingsloven § 16 a departementet hjemmel til i visse tilfeller å melde en ny kommune inn i ROBEK, hvis én av kommunene som skal slås sammen allerede er i ROBEK. Forutsetningene er at den nye kommunen ikke kan ventes å dekke inn et merforbruk fra før sammenslåingen innen to år, og at det etter departementets vurdering er behov for kontroll. Departementet foreslår endringer i ordlyden i inndelingsloven § 16 a, for å tilpasse denne til endringene i kommuneloven, deriblant til forslaget om at en kommune som har et akkumulert merforbruk på mer enn tre prosent av driftsinntektene skal omfattes av ROBEK-ordningen. Endringen innebærer at departementet kan melde inn en ny kommune i ROBEK hvis den nye kommunen ventes å ta over et så stort merforbruk at det etter departementets vurdering er behov for kontroll.

#### *Hjemmel til å fastsette at kommuner likevel ikke skal omfattes av kontrollordningen*

Departementet er enig i utvalgets forslag om å gi departementet hjemmel til å fastsette at kommuner ikke skal omfattes av kontrollordningen selv om et kriterium for registrering i ROBEK er oppfylt. Det bør være åpning for å unnlate innmelding i tilfeller hvor det reelt sett ikke foreligger et kontrollbehov. Dette skal bare være mulig når det etter departementets vurdering er åpenbart at statlig budsjettkontroll og lånegodkjenning ikke er nødvendig.

I enkelte høringsuttalelser er det pekt på at en kommune vil bli meldt inn i ROBEK hvis økonomiplanen, årsbudsjettet eller årsregnskapet ikke er vedtatt innen tidsfristen selv om økonomien er i balanse. Departementet viser til at hjemmelen til å unnlate innmelding vil kunne komme til anvendelse i slike tilfeller hvis departementets vurdering er at det ikke foreligger et kontrollbehov.

Hjemmelen vil også kunne komme til anvendelse hvis en kommune for eksempel fastsetter en økonomiplan eller et årsbudsjett hvor det i realiteten er økonomisk balanse, men hvor det foreligger feil eller mangler ved vedtaket av formell eller teknisk art som medfører at et kriterium for registrering i ROBEK er oppfylt.

For kommuner som er registrert i ROBEK som følge av et regnskapsmessig merforbruk, vil det normale utgangspunktet være at departementet ikke benytter hjemmelen til å unnlate innmelding i ROBEK. Dette vil være kommuner som enten har vedtatt å dekke inn merforbruk over flere enn to år, eller hvor merforbruket overstiger tre prosent av driftsinntektene. Hjemmelen er imidlertid generelt utformet i lovforslaget og ikke begrenset til enkelte av vilkårene for registrering i ROBEK.

Enkelte høringsinstanser har uttrykt bekymring for en hjemmel til å unnlate innmelding med tanke på faren for ulik praksis i behandlingen av slike saker hos fylkesmannsembetene. Departementet legger opp til at myndigheten i disse sakene ikke delegeres til fylkesmannen. Ved at departementet beholder denne myndigheten sikres lik praksis overfor kommunene.

#### *Utmelding fra ROBEK*

Utvalget legger til grunn at en viderefører etablert praksis for når kommuner ikke lenger skal omfattes av kontrollordningen og meldes ut av ROBEK-registeret. Utvalgets lovforslag inneholder derfor

ikke regler for når kommuner ikke lenger skal være omfattet av ROBEK-ordningen.

Departementet mener at loven bør inneholde regler for når en kommune ikke lenger skal omfattes av kontrollordningen. Dette for å klargjøre tidspunktet for når en kommune skal meldes ut fra ROBEK-registeret. Departementet foreslår å lovfeste regler for utmelding basert på den praksis som departementet har ført siden ordningen trådte i kraft i 2001. Lovforslaget innebærer at kommuner som er omfattet av ordningen på grunn av et årsbudsjett eller en økonomiplan i ubalanse, først meldes ut dersom årsbudsjettet eller økonomiplanen for *påfølgende år* er vedtatt i balanse, så framtidig kommunen ikke skal være registrert i ROBEK på et annet grunnlag. Kommuner som er omfattet av ordningen på grunn av et merforbruk i regnskapet, meldes først ut når det akkumulerte merforbruket er dekket inn *i sin helhet*. Hvis en kommune er innmeldt som følge av at enten økonomiplan, årsbudsjett eller årsregnskap ikke er vedtatt innen fristen, meldes den først ut når økonomiplan, årsbudsjett eller årsregnskap for det *påfølgende året* er vedtatt innen fristen.

#### *Statlig kontroll ved negativ revisjonsberetning*

*Hedmark Revisjon IKS* pekte i høringsrunden på at ROBEK-ordningen bør utvides til å omfatte kommuner hvor revisor har avgitt negativ revisjonsberetning til kommunens regnskap. Spørsmålet ble ikke drøftet av utvalget. Departementet viser til at dette er et spørsmål om hvilken rolle staten skal ha hvis revisor mener at regnskapet ikke gir et riktig bilde av kommunens økonomiske situasjon. Situasjonen kan for eksempel være en underliggende økonomisk ubalanse som ikke synliggjøres i regnskapet på grunn av feil regnskapsføring. Problemstillingen må ses i sammenheng med ROBEK-ordningen som har som formål å fange opp kommuner hvor det er en økonomisk ubalanse og et statlig kontrollbehov, fortrinnsvis på et tidlig tidspunkt.

Departementet viser til at en revisjonsberetning med negativ konklusjon innebærer at revisor mener at regnskapet inneholder *vesentlige og gjennomgripende feil*, jf. revisjonsstandarden ISA 705 punkt 8 utarbeidet av International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB). Det kan være ulike typer feil som fører til at det foreligger en negativ revisjonsberetning. Kjernen er at revisor mener at regnskapet ikke er avlagt i samsvar med lov og forskrift, og ut fra dette gir et villedende bilde av kommunens økonomiske situasjon slik at regnskapet ikke bør vedtas uten retting.

Realiteten bak kan være at kommunen har en økonomisk ubalanse og ikke etterlever lovens balansekrav. En negativ beretning kan således være en indikasjon på at det foreligger et kontrollbehov som staten bør følge opp gjennom ROBEK-ordningen. På den andre siden vil ikke vesentlige feil i regnskapet alltid være ensbetydende med at kommunen har en økonomisk ubalanse, slik som ROBEK-ordningen primært retter seg mot. I slike tilfeller er ikke ROBEK-ordningen med budsjettkontroll og lånegodkjenning et hensiktsmessig statlig virkemiddel.

Kommunestyret er kommunens øverste organ, også i saker som vedgår årsregnskapet. Dette innebærer et ansvar for å vedta et korrekt regnskap i henhold til regelverket, også i saker hvor revisor har ytret seg kritisk til kommunens regnskapsføring. Kommunens administrasjon kan også ha et annet syn enn revisjonen på hva som er korrekt regnskapsføring. Dette prinsipielle utgangspunktet tilsier at hvilke kommuner som skal omfattes av ROBEK ikke alene kan bygge på revisors vurderinger.

Departementets samlede vurdering er at en negativ revisjonsberetning ikke automatisk skal føre til registrering i ROBEK. Dette gjelder også dersom kommunestyret vedtar kommunens regnskap uten å rette de forholdene som er påpekt i en negativ beretning.

Departementet mener samtidig at det å vedta kommuneregnskapet med en negativ revisjonsberetning er så alvorlig at staten må ta en rolle for å avklare situasjonen. Det er unntaksvis at revisor avgir negativ revisjonsberetning, det kan dreie seg om et lite antall kommuner hvert år. Blant disse få tilfellene vil det være kommuner hvor kommunestyret velger å rette seg etter revisors anmerkninger. I andre tilfeller vil det kunne hende at kommunestyret velger å se bort fra en negativ revisjonsberetning og vedta årsregnskapet slik det er avlagt. I slike situasjoner er det særlig viktig å få rettslig avklart om regnskapet viser kommunens reelle økonomiske situasjon, eller om regnskapet må rettes. I dag er det opp til fylkesmenene å vurdere om de i slike tilfeller av eget tiltak skal lovlighetskontrollere regnskapsvedtaket.

Departementets vurdering er at departementet (fylkesmannen) i slike tilfeller må ha plikt til å foreta lovlighetskontroll av regnskapsvedtaket. Dette for å skape trygghet for at kommuneregnskapet er korrekt. En slik plikt sikrer at en eventuell økonomisk ubalanse synliggjøres i regnskapet og at lovens krav til budsjettbalanse og inndekning av underskudd etterleveres. Korrekte regnskaper gir et riktig grunnlag for kommunen til å bud-

sjettere videre på, og et riktig grunnlag for staten til å vurdere om kommunen oppfyller vilkårene for registrering i ROBEK. Departementet foreslår derfor å lovfeste at kommunestyrets vedtak om årsregnskap skal lovlighetskontrolleres dersom årsregnskapet ikke er endret for å rette opp forhold som er grunnlag for en negativ konklusjon i revisjonsberetningen. Hensikten med lovlighetskontrollen er altså å få klarlagt om kommunen har en økonomisk ubalanse som tilsier at kommunen må fanges opp av ROBEK-systemet. Lovforslaget gjør regelverket mer dekkende med tanke på å sikre at lovens balansekrav etterlevs. Dette er også i tråd med ROBEK-ordningens formål.

Utfallet av en lovlighetskontroll vil enten være at fylkesmannen mener det foreligger brudd på regnskapsreglene, noe som gjør det nødvendig å oppheve regnskapsvedtaket, eller at fylkesmannen mener at det ikke foreligger brudd på regnskapsreglene. I førstnevnte tilfelle vil kommunestyret måtte vedta et nytt årsregnskap som etterlever regnskapsreglene. Dette nye regnskapsvedtaket blir så grunnlaget for å vurdere om kommunen oppfyller vilkår for registrering i ROBEK, eksempelvis dersom det korrigerede regnskapet viser et akkumulert merforbruk større enn tre prosent av driftsinntektene. I tilfellet hvor fylkesmannen mener at det ikke foreligger brudd på regnskapsreglene, vil kommunestyrets vedtak om årsregnskap bli stående som gyldig, selv om revisor har avgitt negativ beretning. Det er da dette regnskapsvedtaket som på vanlig måte er grunnlaget for å vurdere om kommunen oppfyller kriterier for registrering i ROBEK.

#### *Innholdet i kontrollen*

Statens virkemidler for kontroll med ROBEK-kommunene fikk liten oppmerksomhet i høringen. Departementet deler utvalgets vurderinger om at ROBEK-ordningen ikke må innebære at staten overtar kommunestyrets ansvar for å rette opp en økonomisk ubalanse. Departementet vil understreke at det er kommunestyrets ansvar å gjennomføre de tiltakene som er nødvendig i en vanskelig økonomisk situasjon. Samtidig må virkemidlene i ordningen være egnet til å bidra til at ROBEK-kommunenes økonomi rettes opp.

Departementet er enig i utvalgets forslag om å videreføre lovlighetskontrollen av budsjettet til kommunene i ROBEK. Dette bidrar til trygghet for at driften av ROBEK-kommuner bygger på realistiske inntektsanslag, og at det ikke legges opp til et driftsnivå utover de ressursene som er til rådighet.

Departementet er videre enig i utvalgets forslag om at ordningen med statlig lånegodkjenning videreføres. Lånegodkjenningen skal skje ved å sette en øvre ramme for nye låneopptak for budsjettåret.

Departementet er også enig i utvalgets forslag om at departementet skal få en klar hjemmel til å fastsette begrensninger på hvilke investeringer som kan gjennomføres innenfor godkjent låneramme. Hensikten er å sikre at lånerammen ikke benyttes til investeringer som kan slå økonomisk uheldig ut. Denne hjemmelen skal bare benyttes dersom det er nødvendig for å ivareta kommunens økonomi.

#### *Tiltakspålikt for kommuner i ROBEK*

Departementet viser til at alle kommuner har plikt til å budsjettere med balanse og å dekke inn merforbruk. Denne plikten følger av egne regler i loven. Siden en rekke kommuner har vært i ROBEK i uforholdsmessig mange år er departementet enig med utvalget i at det i tillegg bør tas inn en særskilt plikt for kommuner i ROBEK til å iverksette tiltak som bringer økonomien tilbake i balanse. Dette markerer kommunestyrets ansvar for å ta eierskap til egne utfordringer og nødvendige grep for å få kommunen ut av ubalansen. Departementet foreslår derfor som utvalget at kommunestyret i ROBEK-kommuner får en plikt til å fastsette en tiltaksplan innen gitte tidsfrister. Lovbestemmelsen må forstås som en aktivitetsplikt. Departementet vil trekke fram at tiltaksplanen, i tillegg til budsjettiltak, også må omfatte administrative tiltak som er nødvendige for å forbedre økonomistyringen.

## **20.10 KOSTRA og KOR**

### **20.10.1 Rapportering fra kommunene til staten (KOSTRA)**

#### *20.10.1.1 Gjeldende rett*

Kommuneloven § 49 nr. 1 fastsetter at kommuner plikter å gi departementet løpende informasjon om ressursbruk og tjenesteyting til bruk i nasjonale informasjonssystemer. Det siktes her til informasjon som skal inngå i informasjonssystemet KOSTRA (KOMMune-STat-RApportering), som skal gi kommunene og staten styringsinformasjon om kommunal virksomhet.

Etter § 49 nr. 2 kan departementet gi forskrift med nærmere regler om hvordan slik informasjon skal frambringes, stilles opp og avgis, jf. forskrift

15.12.2000 nr. 1425 om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner (rapporteringsforskriften). Forskriften stiller blant annet krav til hvilken regnskapsinformasjon som skal rapporteres, hvordan rapporteringen skal gjennomføres og til hvilken tid rapporteringen skal finne sted.

Etter kommuneloven § 39b skal kommunene rapportere de opplysningene som departementet finner nødvendig for å offentliggjøre informasjon om lokale folkeavstemninger.

#### 20.10.1.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å videreføre kommunenes plikt til å rapportere informasjon om økonomi, ressursbruk og tjenester til bruk i nasjonale informasjonssystemer (KOSTRA). Utvalgets forslag viderefører også plikten til å rapportere opplysninger om folkeavstemninger.

Utvalget foreslår at departementet skal ha hjemmel til å fastsette forskrift med nærmere regler om hva som skal rapporteres og hvordan rapporteringen skal skje. Utvalget legger til grunn at dette viderefører gjeldende rett.

#### 20.10.1.3 Høringsinstansenes syn

Utvalgets forslag fikk liten oppmerksomhet i høringen. *Statistisk Sentralbyrå* støtter forslagene.

#### 20.10.1.4 Departementets vurdering

Departementet viser til at KOSTRA (KOMMUNE-STAT-RAPPORTERING) er et nasjonalt informasjonssystem som gir verdifull styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Kommunene rapporterer regnskapsinformasjon og informasjon om tjenester, myndighetsutøvelse og lokale folkeavstemninger til staten ved Statistisk sentralbyrå (SSB).

Nøkkeltallene og grunnlagsdataene som SSB publiserer årlig, gir kommunesektoren selv, staten, innbyggerne, media og andre informasjon om kommunenes virksomhet. Det er stor oppmerksomhet om tallene som blir publisert. Informasjonen bidrar til åpenhet om kommunal forvaltning og gir mulighet for analyser og forbedringsprosesser i sentrale deler av enkeltkommuners virksomhet. Staten benytter også KOSTRA-data i nasjonal statistikk.

Arbeidet med å videreutvikle KOSTRA involverer kommunene selv, fagmyndighetene og andre aktuelle interessenter innenfor de ulike sektorene. Arbeidet foregår i praksis i arbeidsgrupper for ulike tjenesteområder. Arbeidsgruppene gir blant annet råd om hvilke opplysninger kom-

munene bør rapportere, og hvilke nøkkeltall SSB bør publisere. Samordningsrådet for KOSTRA, hvor blant annet departementene og kommunesektoren er representert, skal blant annet bidra til en videreutvikling av KOSTRA-systemet som er koordinert på tvers av de ulike sektorene.

KOSTRA har etter departementets vurdering stor legitimitet og er et svært nyttig informasjonssystem for kommunene, staten og andre. Departementet slutter seg derfor til utvalgets forslag om at kommunene fortsatt skal ha plikt til å rapportere til KOSTRA, og til at departementet skal ha hjemmel til å fastsette nærmere regler i forskrift om hva som skal rapporteres, tidsfrister for rapporteringen og hvordan rapporteringen skal skje.

Departementet legger opp til at innholdet i regnskapsrapporteringen fra kommunene fortsatt reguleres i forskrift, slik som i dagens rapporteringsforskrift.

Når det gjelder hvilke opplysninger om kommunenes tjenester som skal rapporteres, legger departementet opp til at dette med utgangspunkt i forskriften kan fastsettes i såkalte skjemaer om tjenester rapportering eller ved definisjon av såkalte filuttrekk fra fagsystem, og ikke i selve forskriften. Fagdepartementene skal fortsatt ha det formelle ansvaret for de respektive rapporteringskravene og innholdet i disse. Dette viderefører gjeldende praksis, jf. rapporteringsforskriften § 8 andre ledd.

Når det gjelder hvordan rapporteringen skal skje, vil det være hensiktsmessig at forskriften i stor grad gir SSB adgang til å fastsette nærmere krav til dette. Dette vil også videreføre gjeldende praksis, se også rapporteringsforskriften § 7.

### 20.10.2 Kommunalt rapporteringsregister (KOR)

#### 20.10.2.1 Gjeldende rett

Kommuneloven § 49 a nr. 1 fastsetter at kommunalt rapporteringsregister skal gi en elektronisk oversikt over de samlede rapporteringsplikter rettet mot kommuner som følger av lov eller vedtak truffet av statlige organer. Videre heter det at registeret skal være et virkemiddel for samordning og forenkling, og at registeret skal holdes løpende oppdatert og inneholde en fullstendig oversikt over og informasjon om rapporteringsplikter.

Etter § 49 nr. 2 har departementet ansvar for etablering, organisering og drift av kommunalt rapporteringsregister. Departementet har pekt ut Brønnøysundregistrene som registerfører.



I § 49 a nr. 3 heter det at før nye rapporteringsplikter for kommuner settes i kraft eller eksisterende rapporteringsplikter endres, skal departementet eller underliggende etat sende melding til kommunalt rapporteringsregister. Rapporteringsplikten kan ikke iverksettes før den er publisert i kommunalt rapporteringsregister.

Etter § 49 nr. 4 kan departementet gi nærmere regler om hvilke opplysninger som skal følge meldingen etter § 49 nr. 3 og om registerets behandling av disse. Departementet kan også gi nærmere regler om unntak fra iverksettelsesforbudet.

#### *20.10.2.2 Utvalgets forslag*

Utvalget foreslår å videreføre bestemmelsen om kommunalt rapporteringsregister med enkelte språklige presiseringer. Deriblant videreføres departementets hjemmel til å fastsette nærmere regler i forskrift.

#### *20.10.2.3 Høringsinstansenes syn*

Ingen høringsinstanser har merknader til utvalgets forslag.

#### *20.10.2.4 Departementets vurdering*

Kommunalt rapporteringsregister er et register som gir samlet oversikt over kommunesektorens rapporteringsplikter til staten. Registeret skal gi oppdatert informasjon om den enkelte rapporteringsplikten, for eksempel hjemmelen for rapporteringsplikten og kommunenes ressursbruk knyttet til rapporteringen.

Registeret skal være et verktøy for staten ved vurderinger av nye eller endrete rapporteringsplikter, eksempelvis for å unngå dobbelrapportering. Det skal også være et verktøy for Samordningsrådet i KOSTRA og arbeidsgruppene i KOSTRA i deres vurdering av rapporteringen fra kommunene og arbeid med å forbedre innholdet i KOSTRA. Departementets vurdering er at et slikt verktøy fortsatt kan være nyttig i videreutviklingen av KOSTRA. Departementet slutter seg derfor til utvalgets forslag om å videreføre reglene om kommunalt rapporteringsregister.

## 21 Privatrettslige virkninger av at disposisjoner er i strid med reglene om lån og garantier mv.

### 21.1 Gjeldende rett

Hvilke virkninger brudd på reglene i kommuneloven kapittel 9 om gjeldsforpliktelser har for gyldigheten av avtaler kommunen har inngått, er i liten grad regulert.

Kommuneloven § 51 nr. 4 slår fast at en kommune ikke gyldig kan pantsette sine eiendeler til sikkerhet for andres økonomiske forpliktelser. Dette innebærer at avtaler med et innhold som er i strid med forbudet, alltid er privatrettslig ugyldige. Panthaver kan dermed ikke gjøre panteretten gjeldende overfor kommunen.

Virkningene av brudd på de andre bestemmelsene i kommuneloven kapittel 9 er ikke eksplisitt regulert i loven.

Det følger av kommuneloven § 51 nr. 1 at departementet skal godkjenne vedtak om å stille kausjon eller økonomisk garanti for andre. Etter kommuneloven av 1954 ble det lagt til grunn at et vedtak om garanti var privatrettslig ugyldig dersom det ikke var godkjent av departementet. Denne bestemmelsen ble ikke videreført i gjeldende kommunelov. Det framkommer ikke av forarbeidene om det var meningen å endre gjeldende rett på dette området.

Også kommuneloven § 53, som forbyr andre å motregne sin skatteskyld mv. mot sine fordringer på kommunen, må tolkes som en privatrettslig ugyldighetsregel. Det vil si at en motregningserklæring foretatt i strid med bestemmelsen er privatrettslig ugyldig. Det samme gjelder for brudd på kommuneloven § 54, som oppstiller et forbud mot å overdra en kommunes fordringer på skatter og avgifter til andre.

Det følger av kommuneloven § 52 nr. 3 at kommunene skal forvalte sine midler uten at det innebærer vesentlig finansiell risiko. Det har vært usikkerhet knyttet til rettsvirkningene av brudd på reglene om kommunenes finansforvaltning. Ordlyden gir ikke direkte svar på om en finansiell plassering i strid med forbudet mot vesentlig finansiell risiko kan gi grunnlag for privatrettslig ugyldighet. I juridisk teori har enkelte tatt til orde

for at brudd på denne bestemmelsen ikke skal ha slike konsekvenser, jf. Viggo Hagstrøm, *Ulovlige kommunale låneopptak; restitusjonsoppgjøret når midlene er investert og tapt* i Tidsskrift utgivet av juridiska föreningen Finland (2009) side 254. Rettstilstanden er nå avklart av Høyesterett i dom 29. februar 2016 mellom Danske Bank og Bremanger kommune (Bremangerdommen). I dommen legger Høyesterett til grunn at kommuneloven § 52 nr. 3 inneholder et pålegg til kommunen, men ikke en materiell skranke for hvilke avtaler kommunen kan inngå. Høyesterett uttaler at det må likevel tas et forbehold:

Dersom medkontrahenten forstår eller bør forstå at kommunen ved å inngå avtalen bryter plikten i kommuneloven til å unngå vesentlig finansiell risiko, kan det være i strid med redelighet og god tro å gjøre avtalen gjeldende, slik at avtalen av den grunn blir ugyldig, jf. avtaleloven § 33.

Det er usikkert hvilke konsekvenser det skal ha om en kommune inngår låneavtaler i strid med kommuneloven § 50 om hvilke formål det kan tas opp lån til. Problemstillingen er lite drøftet i forarbeidene til gjeldende lov, og rettskildebildet er uklart. I juridisk teori er det ulike syn på spørsmålet. Ett syn er at lån til formål i strid med § 50 blir privatrettslig ugyldig, jf. Viggo Hagstrøm, *Ulovlige kommunale låneopptak; restitusjonsoppgjøret når midlene er investert og tapt* i Tidsskrift utgivet av juridiska föreningen Finland (2009) side 255, hvor det legges til grunn at reglene virker som absolutte ugyldighetsregler. Konsekvensen er at kreditor må bære risikoen for feil i en kommune. Dette gjelder selv om feilen ikke var synlig for kreditor. Et annet syn er at låneavtaler inngått i strid med kommuneloven § 50 ikke blir avtalerettslig ugyldige dersom långiver var i aktsom god tro, jf. Hans Petter Graver, *Terrasaken og kommuneloven § 50* (2008) side 10–17. Dette synet innebærer at låneavtalen vil falle bort hvis långiver ikke har

gjort de forhåndsundersøkelser som må kunne forventes.

Av § 60 nr. 1, jf. nr. 3, framgår det at vedtak om å ta opp lån eller inngå langsiktig leieavtale truffet av kommuner som oppfyller minst ett av vilkårene for å bli innført i ROBEK-registeret, ikke er gyldig før det er godkjent av departementet. Gyldighetsspørsmålet er knyttet til registrering i ROBEK-registeret, jf. § 60 nr. 4 første punktum. ROBEK-registeret skal gi kommunenes medkontrahenter en fullstendig og oppdatert oversikt over hvilke kommuner som er underlagt dette kontrollregimet. § 60 nr. 4 andre punktum fastslår at forhold som er registrert i registeret, skal regnes å være kjent for kommunens kontraktspartner. Konsekvensene av dette kan illustreres med en låneavtale. Dersom kommunen er registrert i registeret, kan långiver ikke hevde at lån som mangler godkjenning er gyldige med henvisning til at han eller hun ikke hadde kunnskap om at kommunens låneopptak var under godkjenning.

Etter gjeldende rett har ROBEK-registeret også den funksjonen at långivere kan legge til grunn at kommuner som ikke er registrert i registeret, heller ikke er underlagt lånegodkjenning (registerets negative troverdighet).

## 21.2 Utvalgets forslag

### 21.2.1 Behov for å lovfeste rettsvirkninger av brudd på økonomireglene

Utvalget mener det bør klargjøres om brudd på kommunelovens økonomibestemmelser skal kunne medføre at eventuelle avtaleforpliktelser faller bort som ugyldige, det vil si at en etterfølgende avtale er privatrettslig ugyldig.

### 21.2.2 Privatrettslig ugyldighet som følge av brudd på økonomireglene

#### 21.2.2.1 Ulike reguleringsalternativer

Utvalget viser til at det er flere måter å regulere hvilke rettsvirkninger brudd på økonomireglene skal ha.

Ett alternativ er at brudd på bestemmelsene bare medfører at vedtaket er forvaltningsrettslig ugyldig. Det vil si at vedtaket er ugyldig, men at en eventuell avtale som er inngått på bakgrunn av vedtaket, ikke er ugyldig.

Et annet alternativ er at brudd på økonomireglene også fører til privatrettslig ugyldighet. Dette vil innebære at kommunens kontraktspartner

ikke kan kreve at kommunen oppfyller sine rettslige forpliktelser etter avtalen.

Utvalget viser videre til at det også kan tenkes alternativer mellom disse to ytterpunktene. Det kan for eksempel stilles opp ytterligere vilkår for at en avtale skal være privatrettslig ugyldig. En mulighet er å la kommunens kontraktspartner ta risikoen dersom rettsbruddet var synlig for kontraktspartneren da avtalen ble inngått.

#### 21.2.2.2 Sentrale hensyn

Etter utvalgets syn er det særlig tre hensyn som gjør seg gjeldende i valget mellom de ulike reguleringsalternativene.

For det første skal økonomibestemmelsene bygge opp under det kommunale selvstyret. De skal bidra til å sikre at kommunene over tid har økonomisk handlingsrom, kan finansiere sine lovpålagte oppgaver og til at kommunene er betalingsdyktige overfor sine kreditorer.

For det andre bør reglene virke preventivt og stimulere partene til å unngå regelbrudd. Utgangspunktet er at det først og fremst må være kommunens eget ansvar å følge økonomireglene.

For det tredje bør reglene gi en rimelig risikofordeling mellom kommunen og kontraktspartneren. Kontraktsretten bygger på at avtaler skal holdes, slik at partene kan stole på at kontrakter blir oppfylt. Regler som gir en kommune mulighet til å unnlate å oppfylle sine forpliktelser, vil svekke tilliten til kommunene. Dersom markedsaktørene ikke kan verne seg mot vesentlige tap i avtaler med kommuner, vil dette også kunne få negative konsekvenser for kommunenes posisjon i markedet. Det vil for eksempel kunne føre til at kommuner får mindre gunstige rentebetingelser.

Hensynet til kommunens økonomiske stilling vil bli best ivaretatt hvis brudd på reglene alltid fører til privatrettslig ugyldighet. Kommunens avtalepart vil i så fall bære risikoen for at kommunen handler utenfor kommunelovens rammer, selv om kommunens kontraktspartner ikke kan forsikre seg om at kommunen for eksempel ikke bruker et lån til et ulovlig formål. Utvalget mener at det framstår som en lite rimelig risikoplassering hvis kommunens avtalepart alltid skal bære risikoen for kommunens rettsbrudd. En slik løsning begrenser også kommunens insentiver til å unngå regelbrudd.

Slik utvalget ser det, gir det heller ikke en god løsning om brudd på reglene aldri skal føre til privatrettslig ugyldighet. Etter utvalgets vurdering bør kommunens kontraktspartner ha insentiver

til at kommuner ikke tar på seg forpliktelser eller risiko i strid med kommuneloven.

Etter utvalgets vurdering bør brudd på kommunelovens regler bare lede til privatrettslig ugyldighet i tilfeller der rettsbruddet var synlig for kommunens kontraktspartner. Dette gir begge parter grunner til å forsøke å unngå brudd på reglene. Kommunen vil få insentiver til å unngå at de blir forpliktet til å oppfylle avtaler i strid med loven, samtidig som kontraktspartneren vil gjøre det som er nødvendig for å unngå å måtte bære risikoen for at avtalen faller bort som ugyldig. Etter utvalgets syn gir dette en rimelig risikofordeling.

### 21.2.2.3 Lån til ulovlige låneformål

Utvalgets forslag til ny bestemmelse om låneopptak stiller opp en rekke formål som kommunene kan ta opp lån til. Lovbrudd vil oppstå hvis det tas opp lån til andre formål enn de som er nevnt i denne bestemmelsen. Utvalget mener at långiver bare bør bære risikoen for brudd på reglene hvis det var synlig for långiver at kommunens adferd var i strid med loven, eller hvis långiver burde ha sett det. Utvalget foreslår derfor at en avtale om lån ikke skal være gyldig hvis långiver kjente til eller burde ha kjent til at låneopptaket gikk utover de formålene som loven gir adgang til å låne til. Dette gjelder også for kommuner som er registret i ROBEK, se punkt 21.2.2.4.

Dette legger et ansvar på kommunene selv for å handle innenfor kommunelovens rammer. Dette legger også et ansvar på kommunens långiver til å gjøre visse undersøkelser før avtaleinngåelsen. Hvis långiver ikke har gjort de forhåndsundersøkelser som må kunne forventes, vil långiver miste sitt vern for de rettighetene som avtalen gir.

Et sentralt spørsmål er hva långiverne bør kjenne til, og hvilke undersøkelser långiverne må forventes å foreta før avtaleinngåelsen, det vil si hva som ligger i aktsomhetskravet.

Utvalget legger til grunn at i alminnelighet vil aktsomhetskravet være strengere jo større lånebeløpet er.

Etter utvalgets vurdering må samfunnet kunne forvente at profesjonelle långivere kjenner til kommunelovens skranker for låneopptak, og at långiverne undersøker hva kommunen skal bruke lånet til. For eksempel bør det være åpenbart for långivere at lån til en kommune til kjøp av aksjer i selskaper eller finansielle verdipapirer vil være lovstridig. Hvis institusjonen burde kjent til at kommunen planla å bruke lånet på denne måten, burde ha kjent til at låneopptaket gikk utover den

må utgangspunktet etter utvalgets vurdering være at långiver ikke var i aktsom god tro.

I andre tilfeller der det er snakk om lån hvor kommunelovens grenser må avgjøres ut fra en nærmere tolkning, er det etter utvalgets vurdering ikke grunn til å stille samme strenge krav til långivers aktsomhet og undersøkelsesplikt. Eksempelvis gjelder dette skillet mellom vedlikehold (driftsutgifter som ikke kan lånefinansieres) og påkostning (investeringsutgifter som kan lånefinansieres), der det i noen tilfeller kreves inngående kunnskap om reglene og de faktiske forhold for å kunne trekke grensen.

Utvalget mener at hvis långiver har grunnleggende kunnskap om kommunelovens skranker, kan det neppe kreves stort mer enn at långiver undersøker kommunens vedtak om låneopptak og kommunens budsjett. Dette vil gi långiver mulighet for å kunne se om låneopptaket er med på å finansiere andre formål enn det kommuneloven tillater.

### 21.2.2.4 Lån og langsiktige leieavtaler som skal godkjennes av departementet (ROBEK)

Utvalget foreslår at kommuner som er registrert i ROBEK-registeret skal orientere sine avtaleparter om at vedtak om lån og langsiktige leieavtaler skal godkjennes av departementet. Dette er i tråd med gjeldende rett.

#### Låneavtaler

Ifølge utvalgets forslag skal låneopptak foretatt av ROBEK-kommuner godkjennes av departementet. Departementet skal godkjenne en samlet *låneramme* for låneopptak i budsjettåret og eventuelt fastsette vilkår for bruken av lånerammen. Lånegodkjenningen er etter forslaget ikke knyttet til den enkelte låneavtalen. Det er derfor ikke mulig for långiver å legge til grunn at en bestemt låneavtale blir godkjent. Dette innebærer at spørsmålet om en låneavtale er privatrettslig gyldig, ikke vil avhenge av en konkret godkjenning, slik som for leieavtaler, jf. under. I stedet vil spørsmålet om privatrettslig ugyldighet måtte knytte seg til om låneavtalen går utover den lånerammen og de vilkår som departementet har fastsatt ved godkjenningen.

For långiveren kan det imidlertid være vanskelig å forsikre seg om at det aktuelle lånet ligger innenfor den lånerammen som er gitt. Utvalget foreslår derfor at en avtale om lån bare skal være ugyldig hvis kommunens långiver kjente til eller lånerammen som departementet har godkjent.

Utvalget viser videre til at det kan være situasjoner der kommunen bryter vilkårene som departementet har satt i sitt godkjenningsvedtak. Det er ikke mulig for en långiver å forsikre seg mot slike brudd. Også i disse tilfellene bør derfor ugyldighet begrenses til situasjoner hvor långiver burde ha sett at kommunen skulle bruke lånet i strid med vilkårene. Utvalget foreslår derfor at en avtale om lån bare er ugyldig hvis kommunens långiver kjente til eller burde ha kjent til at låneopptaket er i strid med vilkår for bruk av lånerammen som departementet har fastsatt.

#### *Langsiktige leieavtaler*

Utvalget foreslår at langsiktige leieavtaler vil være ugyldige uten departementets godkjenning.

Lovforslaget bygger på at kommunens avtalemotpart skal anses å kjenne til at kommuner som er registrert i ROBEK, er underlagt statlig godkjenning. Forslaget griper ikke inn i forutberegneligheten til kommunens avtaleparter både fordi kommunen skal orientere avtaleparten om at leieavtaler skal godkjennes av departementet, og fordi det uansett er lett for avtaleparten å sjekke om kommunen er innført i ROBEK-registeret.

#### *21.2.2.5 Brudd på kommunelovens krav til finansforvaltning*

Utvalgets forslag til bestemmelse om finansforvaltningen stiller blant annet krav til at kommunens finansforvaltning må skje uten at det oppstår vesentlig finansiell risiko. Utvalget legger til grunn at det for kommunens kontraktsmotpart ikke alltid vil være åpenbart at en disposisjon vil stride mot forbudet mot vesentlig finansiell risiko. Utvalget mener derfor at det vil være lite rimelig for kommunens kontraktsmotpart hvis en disposisjon som innebærer vesentlig finansiell risiko for kommunen, alltid skal innebære privatrettslig ugyldighet.

Etter omstendighetene kan det likevel være klart at en konkret disposisjon utgjør en vesentlig finansiell risiko. Etter utvalgets vurdering er det naturlig å kreve at profesjonelle aktører både kjenner til kommunelovens regler og varslers kommunen hvis en disposisjon etter vedkommendes vurdering er i strid med loven. Utvalget foreslår derfor at brudd på forbudet mot å ta vesentlig finansiell risiko skal lede til ugyldighet hvis kommunens kontraktsmotpart kjente til eller burde ha kjent til at en avtale vil være i strid med forbudet.

#### *21.2.2.6 Brudd på skrankene for kommunale garantier*

Utvalget foreslår å opprettholde ordningen med statlig godkjenning av kommunens garantier. Utvalget foreslår også at statlig godkjenning er en forutsetning for at garantitilsagn eller -avtaler skal være gyldige. Kravet til statlig godkjenning blir dermed et vilkår for at tilsagnet eller avtalen skal være privatrettslig gyldig. Den begunstigete etter garantien kan sikre sine interesser ved å kontrollere at det er gitt nødvendig statlig godkjenning.

Utvalget foreslår å videreføre at garantier for små beløp er unntatt fra godkjenningsordningen. For disse garantiene kan derfor ikke gyldigheten av garantien knyttes til statlig godkjenning. Ut ifra de vurderingstemaene som garantibestemmelsen oppstiller, kan det være vanskelig for den begunstigete å foreta en vurdering av om garantien er lovlig. Utvalget foreslår at garantier som ikke krever samtykke fra statlige myndigheter, men som er gitt i strid med bestemmelsen, bare vil være ugyldige dersom den begunstigete etter garantien kjente til eller burde ha kjent til regelbruddet.

#### *21.2.2.7 Brudd på forbudet mot pantsetting for andres forpliktelser*

Utvalget foreslår å videreføre at en avtale som er i strid med forbudet mot å pantsette kommunens eiendeler til sikkerhet for andres økonomiske forpliktelser, alltid skal være privatrettslig ugyldig.

#### *21.2.2.8 Brudd på forbudet mot overdragelse av skatte- og avgiftskrav*

Utvalget foreslår å videreføre forbudet mot at kommuner overdrar skatter og avgifter til andre.

Den som får overdratt et krav til seg, vil ha mulighet til å undersøke grunnlaget for kravet. Det vil derfor ikke utgjøre noe stort inngrep i forutberegneligheten til kommunens avtalepart om bestemmelsen utgjør en absolutt ugyldighetsregel. Etter utvalgets syn bør derfor avtaler om overdragelse av skatte- og avgiftskrav ikke være gyldige.

#### *21.2.2.9 Brudd på motregningsforbudet*

Utvalget foreslår at brudd på forbudet mot at en fordringshaver benytter skyldig skatt eller avgift til å kreve motregning mot en kommune, skal være en privatrettslig ugyldighetsgrunn, i tråd med det utvalget antar er gjeldende rett.

### 21.2.3 Kort om virkningen av privatrettslig ugyldighet – restitusjon

Hvis en avtale regnes som ugyldig, faller avtalen bort og er ikke lenger bindende for partene. Retten til å kreve oppfyllelse av de løftene som er gitt i avtalen (retten til naturaloppfyllelse), faller bort. For eksempel vil dette bety at retten til å motta rentebetalinger på et utlån i tråd med avtalevilkårene faller bort.

Som utgangspunkt skal ytelser som er gjennomført etter en ugyldig avtale, tilbakeføres. Det vil si at avtalepartenes posisjoner stilles tilbake, som om avtalen ikke var inngått (restitusjon). For lån betyr det at hovedstolen på utlånet må betales tilbake til långiver.

Utvalget peker likevel på at det er flere måter å utforme en restitusjonsplikt på. Utformingen av restitusjonsplikten avgjør hva de økonomiske konsekvensene blir for kommunen og dens kontraktspart av at en avtale er ugyldig. Innholdet i restitusjonsplikten vil således ha betydning for hvor godt reglene beskytter kommuneøkonomien.

Hovedregelen etter alminnelige avtalerett er at restitusjonsoppgjøret skal innebære en tilbakeføring av ytelsene som er gitt, slik at situasjonen bringes tilbake slik den ville ha vært om avtalen ikke var inngått. I mange tilfeller vil slik full restitusjon være løsningen som best beskytter de hensynene som kommunelovens ugyldighetsregler skal ivareta, samtidig som dette bidrar til å stille kommunens medkontrahent i samme posisjon som om avtalen ikke hadde blitt inngått.

Utvalget viser til at i enkelte tilfeller vil full restitusjon kunne tenkes å påføre kommuneøkonomien skade og gå på bekostning av de hensynene som ugyldighetsreglene skal ivareta. I så fall kan dette begrunne unntak fra utgangspunktet om at mottatte ytelser skal tilbakebetales fullt ut. Eksempelvis vil full tilbakebetaling av et lån som er plassert i verdipapirer som har falt stort i verdi, som i Terra-saken, kunne ha store negative konsekvenser for kommunen. Slike og liknende forhold kan tilsi at virkningen av ugyldighet bare skal være tilbakebetaling av det beløpet som er i behold og kan gjenvinnes («change of positions»). Slik delvis restitusjon bygger på at tilbakebetalingene bare gjennomføres så langt det er mulig, og ikke skal gå på bekostning av de hensynene som ugyldighetsreglene skal ivareta. Dette vil gi et bedre vern for kommuneøkonomien, men innebærer større risiko for kommunens kontraktspart.

Etter utvalgets vurdering er det behov for å fastsette særlige regler om tilbakeføring av ytelser for tilfeller hvor avtaler ikke er gyldige etter økonomireglene i kommuneloven. Utvalget mener departementet bør utrede dette spørsmålet nærmere.

## 21.3 Høringsinstansenes syn

### 21.3.1 Innledning

Det er bare i overkant av 20 høringsinstanser som uttaler seg konkret om de forslagene som blir drøftet i dette kapitlet. Om lag 70 høringsinstanser gir imidlertid sin generelle tilslutning til forslagene i utredningen. De fleste høringsinstansene (i underkant av 20) som uttaler seg om forslagene i dette kapitlet, uttaler seg om forslagene under ett og støtter utvalgets forslag om når en avtale/disposisjon skal være privatrettslig ugyldig fordi den er i strid med økonomibestemmelsene.

### 21.3.2 Behov for å lovfeste rettsvirkninger av brudd på økonomireglene

*Harstad kommune* mener forslaget «innebærer en klargjøring av rettsvirkningene og vil bidra til forutsigbarhet for kommunene og deres kontraktsparter». *Hammerfest kommune* støtter også forslaget og uttaler at «[d]et vil gi partene større forutsigbarhet og vil også kunne virke preventivt». Også flere andre høringsinstanser har tilsvarende uttalelser.

### 21.3.3 Privatrettslig ugyldighet som følge av brudd på økonomireglene

#### 21.3.3.1 Lån til ulovlige låneformål

Det er bare fire høringsinstanser som har merknader til dette forslaget.

*Trondheim kommune* slutter seg til utvalgets forslag om å lovfeste at avtale om lån ikke er gyldig hvis kommunens långiver kjente eller burde ha kjent til at låneopptaket går utover de formålene som loven tillater.

*Advokatforeningen* mener forslaget framstår som en rimelig avveining av hensynet til kommunen og banknæringen.

*Kommunalbanken* uttaler:

Gitt at muligheten for privatrettslig ugyldighet er økt med framlagt forslag til ny kommunelov vil det kunne medføre større risiko for långiver. Denne økte risikoen vil långiver måtte ta seg

betalt for i form av økt rente, noe som vil medføre økte kostnader for sektoren. Kommunalbanken mener at denne risikopremien bør utredes nærmere før den eventuelt innføres.

Det er bare *Finans Norge* som går mot forslaget. De uttaler:

Vi [mener] at kommunen må være ansvarlig for å oppfylle kravene i egen rammelovgivning, herunder om vilkårene for låneopptak foreligger. Vi vil understreke at § 14-14 gir anvisninger på flere vurderinger som finansforetaket ikke har mulighet til å foreta eller som vil være særskilt vanskelige for finansforetaket å foreta.

[...]

Finans Norge vil som en alternativ løsning foreslå at finansforetaket pålegges en plikt til å innhente en bekreftelse fra kommunen om at den har foretatt en vurdering av om låneopptaket er i samsvar med bestemmelsens krav, herunder hvilket formål som er utgangspunkt for låneopptaket. Finansforetaket bør ikke ha noen plikt utover dette.

[...]

I og med at banken vil få ytterligere forpliktelser, vil banken igjen måtte kreve mer dokumentasjon fra kommunene. Totalt sett vil dette innebære mer «byråkrati» for begge parter, og dette kan gi utslag for de betingelsene kommunene vil kunne få.

#### 21.3.3.2 Lån og langsiktige leieavtaler som skal godkjennes av departementet (ROBEK)

Utover de høringsinstansene som støtter samtlige forslag i dette kapitlet, er det ingen høringsinstanser som har merknader til dette punktet.

#### 21.3.3.3 Brudd på kommunelovens krav til finansforvaltning

Det er kun tre høringsinstanser som har konkrete merknader til dette forslaget.

*Fylkesmannen i Sogn og Fjordane* støtter forslaget om at en avtale er ugyldig dersom kommunens avtalepart kjente eller burde ha kjent til at avtalen er i strid med forbudet mot å ta vesentlig finansiell risiko.

Også *Advokatforeningen* støtter forslaget, og uttaler:

Kommunelovutvalget foreslår i femte ledd at avtaler blir ugyldig dersom de inngås «i strid

med forbudet i § 14-1 tredje ledd første punktum» og «avtalepart kjente til eller burde ha kjent til at disposisjonen var i strid med forbudet.» Kommunelovutvalgets forslag er med andre ord ikke så langt fra den regelen Høyesterett oppstilte i dommen fra februar 2016. Banker og finansinstitusjoner som forvalter midler på vegne av kommuner, må forutsettes å kjenne relevant regelverk i kommuneloven. Kommuner anses ikke som en profesjonell aktør i finansmarkedet. I mange tilfeller vil banken eller finansinstitusjonen ha vesentlig bedre forutsetninger enn kommunen til å vurdere den økonomiske risikoen.

Etter Advokatforeningens syn fremstår utvalgets forslag å være basert på en rimelig avveining av hensynet til kommunen og hensynet til avtalepartene. Etter Advokatforeningens syn bør finansinstitusjoner som handler med kommunen ha en selvstendig plikt til å gjøre nødvendige undersøkelser for å forsikre seg om at avtalene som inngås ikke strider mot kommuneloven. Advokatforeningen oppfordrer departementet til å vurdere i hvilken grad kommunenes bruk av egne rådgivere, formidlere eller mellommenn, skal fritta bankene for sitt ansvar. Dette bør klargjøres i loven eller forarbeidene til loven.

*Finans Norge* går som eneste høringsinstans mot forslaget til ugyldighetsregel, og uttaler:

Finans Norge har ingen innvendinger mot at det inntas en begrensning for kommunens gjelds- og finansforvaltning i kommuneloven, og for vår del kan denne begrensningen være knyttet opp mot begrepet «vesentlig finansiell risiko». Imidlertid kan denne begrensningen etter vårt syn ikke knyttes opp mot en ugyldighetsregel, for da vil i praksis hele vurderingen av lovmessigheten av disposisjonen overføres fra kommunen til finansforetaket.

Etter vår oppfatning må kommunen – som er pålagt å foreta en rekke forskjellige privatretslige disposisjoner i sin gjelds- og finansforvaltning – være ansvarlig for å overholde materielle krav i egen virksomhetslovgivning. Vi vil videre påpeke at det kreves fullt innsyn og informasjon om kommuneøkonomien, for å kunne vurdere om disposisjonen kan antas å være en «vesentlig finansiell risiko» for den enkelte kommune. Denne informasjonen er det normalt kun kommunen selv som besitter og kommunen er følgelig nærmest til selv å vurdere risikoaspektet. I tillegg vil vi påpeke at

«vesentlig finansiell risiko» ikke er en entydig størrelse, slik at dette må vurderes forskjellig i forhold til den enkelte kommune og dens totaløkonomi.

[...] Etter vår oppfatning må ugyldighet for finansforetakets del kun bli aktuelt dersom finansforetaket – som er underlagt et strengt profesjonsansvar gjennom utfyllende finansmarkedslovgivning – ikke har gitt riktig, klar og tilstrekkelig informasjon om risikoen knyttet til det enkelte produkt. Så lenge risikoen er tilstrekkelig tydeliggjort fra finansforetakets side, må det være opp til kommunen selv å vurdere om produktet er riktig for egen virksomhet, øvrig portefølje og innenfor lovens krav. I alle tilfelle mener vi at det kun kan være de relativt sett klare tilfellene av «vesentlig finansiell risiko» som eventuelt kan medføre ugyldighet.

Finans Norge vil også påpeke at finansforetaket ikke nødvendigvis er kommunens rådgiver når det gjelder finansielle disposisjoner. Flere kommuner benytter seg av profesjonelle rådgivere som opptre utad på vegne av kommunen i forhold til finansforetaket. I slike situasjoner må finansforetaket (verdipapirforetaket) kunne legge til grunn at kommunens rådgivere har vurdert den finansielle risikoen på vegne av kommunen. Det fremgår også uttrykkelig av verdipapirhandelloven § 10-15 at det utførende verdipapirforetaket kan forholde seg til informasjonen som gis, uten å henvende seg til kunden. Slik vi ser det, vil også dette forhold gjøre det urimelig å overføre risikoen til det gjennomførende finansforetak (verdipapirforetaket).

#### 21.3.3.4 Brudd på skrankene for kommunale garantier

I underkant av 20 høringsinstanser gir sin generelle tilslutning til alle forslagene i dette kapitlet. Det er kun *Advokatforeningen* som konkret kommenterer forslaget om rettsvirkninger av brudd på vilkårene for å kunne stille garanti. Advokatforeningen er enig i at manglende statlig godkjenning bør føre til privatrettslig ugyldighet. Foreningen viser til at det er lett for avtaleparten å kontrollere om statlig godkjenning foreligger.

#### 21.3.3.5 Brudd på forbudet mot pantsetting for andres forpliktelser

*Advokatforeningen* uttaler at de slutter seg til forslaget om å videreføre gjeldende rett på dette området. Det er i tillegg i underkant av 20

høringsinstanser som gir sin generelle tilslutning til alle forslagene i dette kapitlet.

#### 21.3.3.6 Brudd på forbudet mot overdragelse av skatte- og avgiftskrav

I underkant av 20 høringsinstanser gir sin generelle tilslutning til alle forslagene i dette kapitlet. Det er kun *Advokatforeningen* som konkret kommenterer dette forslaget. Foreningen uttaler:

Advokatforeningen deler utvalgets oppfatning av at effektivitetshensyn tilsier at brudd på forbudet mot å overdra kommunens krav på skatter og avgifter, tilsier at slike avtaler bør bli privatrettslig ugyldige.

#### 21.3.3.7 Brudd på motregningsforbudet

*Advokatforeningen* er den eneste høringsinstansen som konkret kommenterer dette forslaget:

Advokatforeningen deler utvalgets oppfatning av at det følger av gjeldende rett at motregningsforbudet er en privatrettslig ugyldighetsgrunn, og at det ellers ville være vanskelig å se for seg at regelen skulle virke etter sin hensikt.

I underkant av 20 høringsinstanser gir dessuten sin generelle tilslutning til alle forslagene i dette kapitlet.

### 21.3.4 Virkningen av privatrettslig ugyldighet – restitusjon

Under en håndfull høringsinstanser har kommentert utvalgets merknad om at departementet bør utrede spørsmålet om å fastsette særlige regler om tilbakeføring av ytelser for tilfeller hvor avtaler ikke er gyldige etter økonomireglene i kommuneloven.

*Hammerfest kommune* og *Kvalsund kommune* mener at det bør utredes hvordan restitusjonsplikten skal utformes før en eventuell lovendring vedtas. *Advokatforeningen* uttaler at «[d]et har begrenset verdi å vite at en låneavtale eller garantiavtale er ugyldig, dersom man ikke vet hva som er konsekvensene av ugyldigheten».

*Finans Norge* mener prinsippet om full refusjon bør gjelde, og uttaler:

Finans Norge mener at den generelle hovedregelen om full restitusjon må lovfestes, da det i mange tilfeller vil by på store utfordringer å fastslå hvordan delvis restitusjon skal gjennom-



føres. Avtaler knyttet til aktiva som har falt i verdi, vil eksempelvis kunne være del av et større avtalekompleks hvor andre disposisjoner har fått positive resultater.

## 21.4 Departementets vurdering

### 21.4.1 Behov for å lovfeste rettsvirkninger av brudd på økonomireglene

Departementet mener at en klar regulering av hvilke rettsvirkninger brudd på økonomireglene skal ha for gyldigheten av en avtale, vil gi partene større forutsigbarhet med hensyn til gyldigheten av avtalen. Det kan også virke preventivt ved å stimulere partene til å forhindre at det blir inngått avtaler i strid med loven. Departementet fremmer derfor forslag om å lovfeste slike regler.

### 21.4.2 Privatrettslig ugyldighet som følge av brudd på økonomireglene

#### 21.4.2.1 Lån til ulovlige låneformål

Departementet er enig i utvalgets vurderinger om å lovfeste at brudd på kommunelovens regler om låneformål bare fører til at låneavtalen blir privatrettslig ugyldig hvis rettsbruddet var synlig for kommunens kontraktspart. Forslaget gir en rimelig avveining mellom hensynet til kommunen og hensynet til långiveren, slik også *Advokatforeningen* gir uttrykk for. Utvalgets forslag har også fått stor støtte blant høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget. Bare én høringsinstans, *Finans Norge*, går mot utvalgets forslag. Departementet foreslår derfor å lovfeste at en avtale om lån ikke skal være gyldig hvis långiveren forsto eller burde ha forstått at låneopptaket gikk utover de formålene som loven gir adgang til å låne til. Det vil si hvis långiveren ikke var i aktsom god tro. Etter departementets syn bør det likevel gjøres enkelte justeringer i utvalgets forslag.

Departementet foreslår at en avtale om lån også skal være ugyldig dersom långiveren forsto eller burde ha forstått at lånet er utenfor rammene av det kommunestyret har bestemt eller at lånetil-taket ikke har hjemmel i bevilgning i årsbudsjettet. Begrunnelsen for dette er at også disse forholdene er vilkår for at kommunen skal kunne ta opp lån, samtidig som dette er forhold som långiveren har mulighet til å kontrollere.

Departementet mener at det er grunn til å klargjøre at det i utgangspunktet er kommunens ansvar å følge kommunelovens regler om lovlige låneformål. Kommunen har også ansvaret for å

ikke ta opp lån utover det kommunestyret har bestemt eller utover det som har hjemmel i bevilgning. Departementet foreslår derfor å tydeliggjøre dette ansvaret, ved å lovfeste at kommunen skal ha en dokumentasjonsplikt overfor långiveren. Departementets forslag innebærer at kommunen får plikt til å dokumentere overfor långiveren at lånet er til et lovlig formål, at lånet er innenfor rammene av det kommunestyret har bestemt og at lånetiltaket har hjemmel i bevilgning i årsbudsjettet. Etter departementets vurdering er dette forhold som kommunen må ha kontroll over før den inngår en avtale om å ta opp lån. Det bør derfor ikke innebære noen vesentlig merbelastning for kommunen å dokumentere disse forholdene overfor långiveren.

Dette forslaget om dokumentasjonsplikt er slik departementet vurderer det, en variant av Finans Norges forslag om en plikt for långiveren til å innhente opplysninger fra kommunen om at låneopptaket er i tråd med loven. Den viktigste forskjellen er at pliktsubjektet er forskjellig i de to tilfellene.

Departementet legger til grunn at dersom kommunen dokumenterer overfor långiveren at vilkårene i loven er oppfylt, bør kommunens långiver i utgangspunktet kunne legge disse opplysningene til grunn uten å måtte foreta noen nærmere undersøkelser. Dersom opplysningene imidlertid framstår som mangelfulle eller feilaktige, for eksempel ikke viser hva låneopptaket skal benyttes til, må långiveren foreta nærmere undersøkelser av omstendighetene knyttet til låneopptaket for eventuelt å kunne komme i aktsom god tro med hensyn til lovligheten av låneopptaket. Dette vil typisk være å be kommunen om ytterligere dokumentasjon på at låneopptaket er i tråd med lånebestemmelsen.

Et eksempel kan illustrere forholdet mellom kommunens dokumentasjonsplikt og når långiveren må foreta nærmere undersøkelser av låneopptaket. Utgangspunktet er at långiveren skal kunne legge kommunens opplysninger til grunn uten å måtte foreta ytterligere undersøkelser. Dersom kommunen oppgir at lånet skal videreutlånes og at låntakeren ikke driver næringsvirksomhet, noe som er et vilkår for at kommunen skal kunne videreutlåne kommunens eget lån, må långiveren kunne legge til grunn at videreutlånet er i tråd med loven, uten å måtte foreta ytterligere undersøkelser. Dersom kommunen derimot opplyser om at lånet skal videreutlånes til et selskap som det er indikasjoner på driver med næringsvirksomhet, må långiveren foreta nærmere undersøkelser for

å utelukke at kommunens låntaker ikke driver næringsvirksomhet.

Det at en kommune bruker lånet annerledes enn det som er oppgitt i lånesøknaden, er et forhold långiveren normalt ikke kan kontrollere. Hvordan kommunen faktisk benytter lånet etter at det er utbetalt, vil derfor som hovedregel ikke påvirke vurderingen av om långiveren var i aktsom god tro eller ikke.

Departementet vil peke på at *Kommunalbanken* synes å legge til grunn at risikoen for at en låneavtale er privatrettslig ugyldig, øker som følge av forslaget. Departementet er ikke enig i dette. I utredningen sier utvalget at det er noe usikkert hvordan gjeldende rett er å forstå. Det gjør rede for to ulike syn på gjeldende rett i juridisk teori. Ett syn er at lån til formål utover § 50 blir privatrettslig ugyldig. Et annet syn er at låneavtaler inngått i strid med § 50 ikke blir avtalerettslig ugyldig dersom långiveren var i aktsom god tro. Det første synet går lenger i å erklære privatrettslig ugyldighet enn utvalgets forslag. Det andre synet er i samsvar med utvalgets forslag. Etter departementets vurdering kan det derfor ikke legges til grunn at forslaget fører til større risiko for långiveren enn etter gjeldende rett.

#### 21.4.2.2 Lån og langsiktige leieavtaler som skal godkjennes av departementet (ROBEK)

Departementets foreslår at kommuner som er registrert i ROBEK-registeret, skal orientere sine avtaleparter om at vedtak om lån og langsiktige leieavtaler skal godkjennes av departementet. Dette er en videreføring av gjeldende rett og i tråd med utvalgets forslag.

#### Låneavtaler

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om når en avtale om lån skal være ugyldig for kommuner registrert i ROBEK. Departementet foreslår derfor at en avtale om lån skal være ugyldig hvis kommunens långiver forsto eller burde ha forstått at låneopptaket til en kommune i ROBEK-registeret gikk utover den lånerammen som departementet har godkjent. En låneavtale skal også være ugyldig hvis kommunens långiver forsto eller burde ha forstått at låneopptaket er i strid med vilkår for bruk av lånerammen som departementet har fastsatt. Forslaget gir etter departementets vurdering en hensiktsmessig avveining mellom hensynet til kommunene og hensynet til långiverne. Departementet understreker at utgangspunktet er at det er kommunens ansvar å

følge loven. Det vil være vanskelig for en långiver å kunne undersøke om et lån er innenfor den godkjente lånerammen eller om kommunen vil bruke lånet i strid med vilkårene for bruk av lånerammen. Det bør derfor i utgangspunktet være kommunens ansvar å vurdere lovligheten av låneavtalen. I tråd med utvalgets forslag foreslår departementet at kommunen skal dokumentere overfor avtaleparten at avtalen er innenfor lånerammen og eventuelle vilkår for bruken av lånerammen som departementet har fastsatt. Långiveren må som den klare hovedregelen, kunne stole på den dokumentasjonen som den mottar fra kommunen. Dersom dokumentasjonen imidlertid framstår som åpenbart mangelfull eller feilaktig, må långiveren foreta nærmere undersøkelser av omstendighetene knyttet til låneopptaket for eventuelt å komme i aktsom god tro med hensyn til lovligheten av låneopptaket. For kommuner som er innført i ROBEK-registeret, kommer denne dokumentasjonsplikten i tillegg dokumentasjonsplikten som er omtalt i punkt 21.4.2.1.

#### Langsiktige leieavtaler

Når det gjelder forslaget om at langsiktige leieavtaler vil være ugyldige uten departementets godkjenning, støtter departementet dette. Kommunens avtalepart vil lett kunne kontrollere om leieavtalen er godkjent. En slik regel vil ikke gripe inn i hensynet til långiverens forutberegnelighet. Departementet viser også til at ingen av høringsinstansene går mot forslaget. Departementet fremmer derfor forslag om at langsiktige leieavtaler som kommuner innført i ROBEK inngår, vil være ugyldige uten departementets godkjenning.

#### 21.4.2.3 Brudd på kommunelovens krav til finansforvaltning

Departementet har merket seg at få høringsinstanser har konkrete merknader til utvalgets forslag om at en avtale, som innebærer vesentlig finansiell risiko, er ugyldig hvis kommunens avtalepart kjente eller burde ha kjent til dette. Det er imidlertid mange høringsinstanser som gir sin generelle støtte til forslagene i utredningen. Kun én høringsinstans, *Finans Norge*, går mot forslaget. Departementet er enig i utvalgets begrunnelse for lovforslaget og foreslår derfor i hovedtrekk å videreføre utvalgets forslag til ugyldighetsregel. Forslaget er, som *Advokatforeningen* påpeker i sin høringsuttalelse, ikke så langt fra den regelen Høyesterett oppstilte i Bremanger-

dommen (premiss 88), se punkt 21.1 og punkt 21.3.3.3.

Departementet understreker at kommunene har et selvstendig ansvar for å følge lovens krav til finansforvaltning. Departementet mener dette ansvaret bør tydeliggjøres i loven og foreslår derfor å pålegge kommunene en dokumentasjonsplikt overfor finansinstitusjonen som de inngår en avtale med. Dokumentasjonsplikten innebærer at kommunen må dokumentere overfor finansinstitusjonen at den planlagte disposisjonen etter kommunens vurdering ikke innebærer vesentlig finansiell risiko i forvaltningen av kommunens midler og gjeld. I praksis vil kommunen oppfylle sin dokumentasjonsplikt ved å legge fram kommunens vurdering av at disposisjonen ikke innebærer vesentlig finansiell risiko sammen med et eventuelt vedtak i saken og kommunens sist vedtatte finansreglement.

Finansinstitusjonen må som en hovedregel kunne legge til grunn kommunens vurdering av den finansielle risikoen ved disposisjonen uten å måtte foreta noen nærmere undersøkelser. Dette blant annet fordi det vil kunne være vanskelig å vurdere om en disposisjon innebærer vesentlig finansiell risiko. Dette vil dessuten kunne være forskjellig fra kommune til kommune.

Dersom kommunens dokumentasjon framstår som mangelfull eller feilaktig, kan ikke finansinstitusjonen uten videre legge denne dokumentasjonen til grunn. Dersom finansinstitusjonen er i tvil om disposisjonen innebærer vesentlig finansiell risiko eller ikke, har den et selvstendig ansvar for å foreta nærmere undersøkelser av omstendighetene knyttet til disposisjonen for eventuelt å komme i aktsom god tro med hensyn til lovligheten av disposisjonen. Dette vil kunne være å be kommunen om ytterligere dokumentasjon på at disposisjonen er i tråd med reglene om finansforvaltningen.

Dersom finansinstitusjonen mener den påtenkte avtalen innebærer vesentlig finansiell risiko, vil finansinstitusjonen ha et selvstendig ansvar for ikke å inngå en slik avtale. Dette vil for eksempel være i tilfeller der det er åpenbart at disposisjonen innebærer vesentlig finansiell risiko, selv om kommunen har lagt en annen vurdering til grunn. Dersom finansinstitusjonen likevel inngår en avtale som den forsto eller burde ha forstått at innebærer vesentlig finansiell risiko, vil avtalen etter departementets forslag ikke være gyldig. Om avtalen er ugyldig eller ikke, skal vurderes ut fra omstendighetene på tidspunktet for avtaleinngåelsen.

Når det gjelder tilfeller hvor kommunen bruker egne rådgivere, mener departementet dette ikke bør påvirke finansinstitusjonens undersøkelsesplikt. Departementets forslag innebærer at kommunen skal dokumentere overfor finansinstitusjonen at disposisjonen er innenfor regelverket. Om denne informasjonen kommer fra kommunen eller via kommunens rådgiver, bør etter departementets mening ikke ha noen betydning for finansinstitusjonens aktsomhetsplikt. Dersom finansinstitusjonen forsto eller burde ha forstått at disposisjonen var i strid med kommunelovens krav til finansforvaltningen, bør ikke avtalen være gyldig selv om kommunens rådgiver har lagt til grunn at disposisjonen er i tråd med regelverket.

#### 21.4.2.4 *Brudd på skrankene for kommunale garantier*

Departementet foreslår at en garanti må være godkjent av departementet for å være gyldig. Det vil være lett for den begunstigete etter garantien å kontrollere om statlig godkjenning foreligger, noe også *Advokatforeningen* peker på. En slik regel vil derfor ikke medføre usikkerhet om det foreligger en gyldig garanti eller ikke. Forslaget vil også sikre at kommunene ikke stiller garantier i strid med garantireglene. Departementet viser dessuten til at ingen av høringsinstansene går mot forslaget.

Departementet foreslår videre at en garanti som er godkjent av departementet, ikke faller bort selv om den er i strid med forbudet mot å stille en garanti som innebærer vesentlig økonomisk risiko eller mot å stille garanti for næringsvirksomhet. Forslaget innebærer at den som er begunstiget etter garantien ikke risikerer at garantien blir ugyldig selv om departementet har godkjent en garanti i strid med regelverket. Ingen av høringsinstansene hadde merknader til dette.

Departementet legger til grunn at behovet for å godkjenne garantier for små beløp er begrenset. Departementet er enig i utvalgets forslag om å videreføre at garantier for små beløp ikke skal være omfattet av godkjenningsordningen. Det kan være vanskelig for den begunstigete å foreta en vurdering av om garantien er lovlig. Departementet støtter derfor utvalgets vurdering om at en garanti for små beløp skal være gyldig hvis ikke den begunstigete etter garantien forsto eller burde ha forstått at garantien er i strid med forbudet mot garantier som innebærer vesentlig økonomisk risiko eller forbudet mot garantier for næringsvirksomhet (ikke var i aktsom god tro). Departementet vil understreke at hva som kreves

av den begunstigete etter garantien for at vedkommende skal anses å være i aktsom god tro, vil variere med hva slags virksomhet garantien stilles for. Jo større og mer profesjonell virksomheten må antas å være, jo større krav må kunne stilles til virksomhetens kunnskap om regelverket om garantistillelser og hvordan den konkrete garantien forholder seg til dette regelverket.

#### 21.4.2.5 Brudd på forbudet mot pantsetting for andres forpliktelser

Departementet foreslår, i tråd med utvalgets forslag, å videreføre at en avtale som er i strid med forbudet mot å pantsette kommunens eiendeler til sikkerhet for andres økonomiske forpliktelser, alltid skal være privatrettslig ugyldig. Departementet legger i sin vurdering vekt på at forslaget bidrar til å sikre kommunenes økonomi, og at det er lett for en eventuell avtalepart å kontrollere om pantsettingsforbudet er overtrådt. Det er ingen høringsinstanser som går mot forslaget, som innebærer å videreføre gjeldende rett.

#### 21.4.2.6 Brudd på forbudet mot overdragelse av skatte- og avgiftskrav

Departementet foreslår i tråd med utvalgets forslag å presisere at en avtale om å overdra skatter og avgifter skal være privatrettslig ugyldig. Departementet har merket seg at ingen av høringsinstansene går mot forslaget. Forslaget bidrar til å sikre at kommunen ikke bruker opp framtidige inntekter. Forslaget innebærer videre ikke noen inngripen i avtalepartens forutberegnelighet, da det vil være lett for avtaleparten å kontrollere om det er et skatte- eller avgiftskrav som overdras.

Etter gjeldende rett kan departementet dispensere fra overdragelsesforbudet. Det er etter departementets vurdering ikke behov for en slik bestemmelse. Den er heller ikke blitt benyttet. Departementet foreslår derfor ikke å videreføre denne dispensasjonsadgangen.

#### 21.4.2.7 Brudd på motregningsforbudet

Departementet foreslår som utvalget at brudd på motregningsforbudet skal være en privatrettslig ugyldighetsgrunn. Ingen av høringsinstansene går mot forslaget. Departementet legger som utvalget til grunn at dette innebærer en videreføring av gjeldende rett. Forslaget bidrar til å sikre at kommunen ikke blir stående uten likvide midler på grunn av motregning. Uten en slik ugyldighetsregel vil et motregningsforbud ikke kunne virke etter sin hensikt, slik også *Advokatforeningen* peker på.

### 21.4.3 Virkningen av privatrettslig ugyldighet – restitusjon

Utvalget mener at departementet bør utrede spørsmålet om å fastsette særlige regler om tilbakeføring av ytelser, for tilfeller hvor en inngått avtale ikke er gyldig fordi regelverket om lån, finansforvaltning, garantier mv. er brutt. Departementet har startet dette arbeidet. Dersom konklusjonen blir at det bør fastsettes slike regler, vil departementet legge fram lovforslag om dette for Stortinget så raskt det lar seg gjøre.

Et fåtall høringsinstanser mener at ikrafttredelsen av lovforslagene om at enkelte økonomiske disposisjoner på visse vilkår skal være ugyldige, bør utsettes inntil det også er på plass et forslag til restitusjonsregler. Departementet er ikke enig i dette. Departementet mener at det å få på plass ugyldighetsregler vil virke preventivt og skape større forutsigbarhet med hensyn til om disposisjonen er gyldig eller ikke, sammenliknet med dagens rettstilstand. Dette er viktig i seg selv. At det i siste instans blir opp til domstolene å ta stilling til hvilke regler som skal gjelde for restitusjonsoppjøret inntil det blir vedtatt lovbestemmelser om dette, er ikke annerledes enn det som gjelder i dag.

## 22 Selvkost

### 22.1 Gjeldende rett

---

Kommunene krever brukerbetaling for en rekke ulike tjenester. Adgangen til å kreve brukerbetaling og hvor mye kommunen kan kreve, varierer mellom de ulike tjenestene. Kommuneloven inneholder ingen regler som begrenser kommunenes adgang til å ta betaling for tjenester. I den grad brukerbetalingen er nærmere regulert, skjer dette gjennom særlovene, som på ulikt vis begrenser kommunenes gebyrer og brukerbetalinger.

For vann-, avløps- og renovasjonstjenestene, byggesaksbehandlingen samt enkelte andre områder fastsetter særlov at gebyrene ikke skal være høyere enn kostnadene ved å produsere tjenesten (selvkost). Dette er tjenester som er knyttet til myndighetsutøvelse eller tjenester hvor kommunen har et rettslig monopol. På disse områdene vil kommunene i stor grad kunne dekke kostnadene gjennom brukerbetaling. For eksempel fastsetter forurensningsloven § 34 at kommunen «skal fastsette gebyrer til dekning av kostnader forbundet med avfallssektoren, herunder innsamling, transport, mottak, oppbevaring, behandling, etterkontroll m.v. Kostnadene skal fullt ut dekkes inn gjennom gebyrene. Med kostnader menes både kapitalkostnader og driftskostnader. For avfall som kommunen har plikt til å samle inn, motta og behandle etter §§ 29, 30 eller 31 må gebyret ikke overstige kommunens kostnader.» Et annet eksempel er forurensningsforskriften § 16-1, som fastsetter at «vann- og avløpsgebyrer (...) skal ikke overstige kommunens nødvendige kostnader på henholdsvis vann- og avløpssektoren».

På andre områder er brukerbetaling i form av egenandeler underlagt særskilt statlig regulering, fastsatt ut fra andre hensyn enn kostnadsdekning. Dette gjelder typisk enkelte individrettede velferdstjenester, for eksempel på helse- og omsorgsområdet og for barnehager, der tjenestene hovedsakelig finansieres gjennom kommunenes skatteinntekter og rammetilskudd og hvor brukerbetaling utgjør en mindre del av de samlede kostnadene ved tjenestene.

For andre tjenester igjen har kommunene frihet til å fastsette nivået på brukerbetalingen. Dette gjelder for eksempel kulturtilbud eller svømmehaller. I tillegg kan kommunene yte mer kommersielle tjenester, hvor prisen fastsettes på markedsmessige vilkår.

### 22.2 Utvalgets forslag

---

Utvalget viser til at brukerbetalingen og prisene som kommunene fastsetter for sine tjenester, er av ulik art og spiller hvilken type tjeneste det er tale om. Ettersom kommunenes kompetanse er negativt avgrenset, understreker utvalget at det er legitimt for kommuner å beregne seg en fortjeneste i prisen på tjenester hvor lovverket ikke er til hinder for det. Utvalget ønsker derfor ikke å fastsette selvkostprinsippet som et generelt prinsipp og en alminnelig begrensning på brukerbetalingen i kommunesektoren.

Utvalget mener videre at dersom det er behov for å sette selvkost som en øvre grense for brukerbetalingen på bestemte typer tjenester, bør dette slås fast i særlov, og ikke i kommuneloven. Dette er også slik det er regulert i gjeldende rett.

Utvalget viser til at hva som er selvkost for en tjeneste, vil bero på hvilken metode og hvilke prinsipper man legger til grunn for beregningen av selvkost. Dagens regler utdyper ikke hvilke kostnader som kan inngå i selvkost. Siden kostnadsbegrepet kan ha ulike økonomifaglige betydninger, er det ikke uvanlig at det kan oppstå rettslig tvil om hvordan selvkost (det øvre taket på gebyrene) skal beregnes. Utvalget viser også til at praksis blant kommunene varierer. Utvalget mener det er behov for en rettslig klargjøring på dette feltet og at lovverket bør gi rettslig bindende regler for hvilke prinsipper og hvilken metode som skal legges til grunn når det øvre taket for de samlede gebyrinntektene (samlet selvkost) skal beregnes.

Å lovfeste regler for hvordan samlet selvkost skal beregnes, vil hindre at kommuner har ulikt nivå på gebyrene kun fordi kommunene har ulik forståelse av hva som ligger i selvkostbegrepet. Lovfesting av grunnleggende regler for beregning

av selvkost vil kunne gi økt bevissthet rundt kommunenes selvkostberegninger og bidra til at praksisen forbedres. Rettslig tydeliggjøring vil også styrke grunnlaget for å kunne vurdere om selvkostprinsippet er etterlevd, og for å følge opp saker der det for eksempel er spørsmål om gebyrinntektene til kommunen har et preg av skatt eller i realiteten gir kommunen en fortjeneste som ikke er legitim. Et klarere regelverk vil spesielt være viktig for å unngå at innholdet i selvkostbegrepet utvides i praksis uten å ha en klar rettslig forankring.

Et felles regelverk for beregning av selvkost vil etter utvalgets vurdering være det enkleste for kommunesektoren å forholde seg til og føre til at selvkostbegrepet normeres på tvers av sektorer. Utvalget foreslår derfor å lovfeste overordnede regler om beregning av selvkost i kommuneloven med tilhørende forskrift.

Reglene vil imidlertid ikke sikre at det i den enkelte sak er samsvar mellom gebyret og kostnaden ved å yte tjenesten til den enkelte bruker. Dette var heller ikke en del av utvalgets mandat, og utvalget har ikke gått nærmere inn på dette. Slike regler må følge av særlov, og ikke reguleres i kommuneloven.

Utvalgets intensjon er at kommunelovens regler om beregning av selvkost skal anvendes der selvkost anses å sette den øvre grensen for gebyrene, slik som for eksempel innenfor vann og avløp, renovasjon, feiing og byggesaksbehandling. Det vil innebære at beregningen av samlet selvkost skal skje etter kommunelovens beregningsmetode, hvis ikke annet følger av særlov. Der særlov eventuelt har fastsatt spesielle regler for beregningen som avviker fra reglene etter kommuneloven, vil særlovens regler gå foran.

### 22.3 Høringsinstansenes syn

Om lag 20 instanser kommenterer utvalgets forslag særskilt i høringen. Alle er positive til forslaget.

Enkelte kommuner peker blant annet på at reglene om selvkost i dag kan oppleves som vanskelig tilgjengelige fordi de er spredt i særlover. Et overordnet regelverk i kommuneloven kan derfor bidra til å gjøre regelverket tydeligere. En lovfesting kan også ha en tillitsskapende effekt overfor innbyggerne.

*Miljødirektoratet* skriver i sin uttalelse:

Miljødirektoratet er positive til forslaget om å lovfeste prinsipper for beregning av selvkost.

Vi har spesielt på avløpsområdet sett flere eksempler på at kommuner ikke har fulgt Kommunal- og moderniseringsdepartementets retningslinjer, og hvor blant annet kommunerevisjonen derfor har vært usikre på hvilken rettslig betydning dette skal ha for lovligheten av et gebyrvedtak. En lovfesting av prinsippene vil gi bedre forutsetninger for kontroll med kommunene på dette området. Miljødirektoratet legger til grunn at det fortsatt vil være sektorregelverket som angir rammene for hvilke tiltak som kan finansieres med gebyrene, mens reglene i kommuneloven regulerer hvordan kostnadene skal beregnes. Det innebærer, som i dag, at vurderinger av hva som menes med «nødvendige» kostnader i henhold til forurensningsforskriften kapittel 16 og kostnader «forbundet med» avfallssektoren i forurensningsloven § 34 beror på en tolkning av sektorregelverket, og at veiledning om grensene for dette gis av miljømyndighetene.

Enkelte høringsinstanser hadde merknader til de foreslåtte formuleringene fra utvalget. *Narvik kommune* skriver:

Det bør vurderes om selvkost innen kapitalintensive områder som vann og avløp bør legges til grunn en «kalkulatorisk» kostnad som tar høyde for reinvesteringsbehovet. I dag har kommunene incentiver til å holde gebyrene lave ved å utsette vedlikehold og nyinvesteringer. Dette kan ikke være i tråd med generalbestemmelsen som slår fast at kommunene skal forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handleevne blir ivaretatt over tid.

*Norsk Vann* uttaler:

Norsk Vann støtter en lovfesting av overordnede regler om beregning av selvkost. At dette foreslås i kommuneloven sees på som naturlig. Forslaget til lovtekst mener vi gir en god overordnet definisjon av hva selvkost er. Det er imidlertid behov for å «myke opp» enkelte av formuleringene fordi forslaget kan redusere smidigheten og handlingsrommet for beregning og praktisering av selvkost for selskaper og kommuner og for samhandlingen mellom disse.

*Sivilombudsmannen* er også positiv til de foreslåtte endringene, men etterlyser supplerende krav om at kommunene må kunne dokumentere

sine selvkostberegninger. Sivilombudsmannen uttaler:

Ombudsmannen har (...) erfart at tydeliggjøring av hvilke kostnader som kan inngå i beregningen, ikke alene er tilstrekkelig for å kunne vurdere etterlevelsen. For å kunne vurdere om selvkostprinsippet er etterlevd, er det også nødvendig at kommunen fremlegger dokumentasjon på hvordan gebyret er beregnet. Det vises til sak 2011/1001, hvor ombudsmanen blant annet uttalte:

«Spørsmålet om et gebyr er beregnet i samsvar med selvkostprinsippet i en konkret sak, beror for det første på hvordan «selvkost» generelt skal forstås, dvs. hvilke utgiftsposter en kommune har adgang til å kreve refundert fra borgerne. ... Videre beror spørsmålet om et gebyr er beregnet i samsvar med selvkostprinsippet på om kommunen i den enkelte saken har beregnet gebyret i overensstemmelse med retningslinjene.»

*Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)* uttaler:

NHO mener kommunelovens bestemmelser om selvkost bør inneholde en forutsetning om effektiv drift. Selvkost i kommunene beskriver i dag hvor mye en tjeneste koster, men er et lite hensiktsmessig verktøy mht. å gi opplysninger om hvor mye tjenesten burde kostet. Beregning av selvkost gir ingen incentiver til effektivitet i kommunene. NHO foreslår derfor at § 15-1 i den nye kommuneloven tar inn en bestemmelse om at det er en forutsetning at kommunale gebyrer skal bygge på en forutsetning om effektiv drift, og at det ikke betales for noe annet eller mer enn det tjenesten faktisk koster. Kommuneloven bør inneholde en plikt for kommuner og fylkeskommuner til å undersøke hva markedet kan tilby før kommunen utfører oppgaver i egenregi. NHO anbefaler at det innføres en slik «anbudspunkt» i ny kommunelov.

## 22.4 Departementets vurdering

Departementet viser til at for de tjenestene der det er lagt opp til at kommunene skal kunne dekke kostnadene ved brukerbetaling, kan det med dagens regler oppstå rettslig tvil om hvilke kostnader kommunen faktisk kan kreve dekket. Bestemmelsene i særlovene slår først og fremst fast at gebyrene «ikke skal overstige kostnadene

ved tjenesten», men utdyper ikke hva som rettslig sett ligger i kostnadsbegrepet.

For å bidra til at nivået på brukerbetalingen kunne fastsettes ut fra like prinsipper mellom kommunene og mellom betalingstjenestene, utarbeidet daværende Kommunal- og administrasjonsdepartementet i 1996 nærmere retningslinjer for beregningen av selvkost. Retningslinjene ble utarbeidet i samarbeid med de berørte departementene. Retningslinjene skulle angi en økonomifaglig standard for hvordan selvkost skulle beregnes og hvordan selvkostprinsippet skulle praktiseres i tråd med reglene i særlovgivningen.

Retningslinjene har siden blitt oppdatert i flere omganger, sist i 2014, og utfyller reglene om brukerbetaling i særlovgivningen. Retningslinjene for beregning av selvkost er imidlertid ikke rettslig bindende for kommunene. Å avvike fra retningslinjene er dermed ikke ensbetydende med å bryte lov eller forskrift på det aktuelle området. En nærmere tolkning av hva som kan inngå i selvkost på de ulike tjenesteområdene, må avgjøres utfra den aktuelle loven.

Etter departementets vurdering er det behov for å fastsette grunnleggende regler for hvordan samlet selvkost skal beregnes. Dette vil gi et tydeligere og mer oversiktlig regelverk. Som utvalget påpeker vil dette kunne gjøre at kommunene vil få en likere forståelse av hva som ligger i selvkostbegrepet og bidra til at selvkostbegrepet ikke utvides i praksis, med mindre dette har en klar rettslig forankring. Å lovfeste regler for hvordan gebyrgrunnlaget skal beregnes gir grunnlag for en bedre og mer effektiv kontroll med kommunenes gebyrinntekter. Mens retningslinjene i dag ikke kan sies å være bindende, vil lovfesting gi et sett med klarere kontrollkriterier å vurdere kommunenes praksis opp mot. Dette kan igjen bidra til økt legitimitet og tillit i befolkningen til at kommunenes gebyrer er i tråd med regelverket og selvkostprinsippet. Departementet slutter seg derfor til utvalgets forslag om å lovfeste regler i kommuneloven for hvordan selvkost skal beregnes.

Departementet er også enig med utvalget i at det er de etablerte prinsippene for beregning av selvkost, slik de framgår av departementets retningslinjer i dag, som skal lovfestes. Prinsippene som ligger til grunn for anbefalingene i retningslinjene, sier at kommunen skal kunne få tilbake de utlekkene den har hatt til å drifte tjenesten og til anskaffelser. Kostnadene skal derfor beregnes ut fra gjennomførte transaksjoner og anskaffelsekost. Kommunen skal også kunne bli kompensert for den kapitalen som har blitt bundet opp ved anskaffelsene til tjenestene. Det innebærer at

det er kalkulatoriske rentekostnader, det vil si den avkastningen kommunen alternativt kunne ha oppnådd ved å plassere kapitalen i markedet, som skal legges inn i gebyrgrunnlaget. Videre skal kostnadene ved tjenestene dekkes av de brukerne som drar nytte av tjenesten. Investeringskostnadene skal derfor fordeles over den tiden investeringene forventes å være i bruk og beregnes ut fra avskrivningene på investeringene. Lovforslaget stadfester disse prinsippene.

Hensikten med bestemmelsen er å regulere metoden for hvordan *samlet* selvkost skal beregnes. Departementet mener derfor at å ta inn en anbudsplikt eller å stille et lovmessig krav til effektiv drift, slik NHO tar til orde for i sin høringsuttalelse, ikke bør være en del av selvkostbestemmelsen i kommuneloven.

Rettsgrunnlaget for brukerbetaling der selvkost er satt som en øvre ramme, vil med dette bli todelt. Hjemmelen for selvkost og hvilke tiltak og tjenester som kan finansieres gjennom gebyrer fra innbyggerne, framgår av særlov. Hvilket kostnadsbegrep, hvilke prinsipper og hvilken metode som skal legges til grunn når det øvre taket for de samlede gebyrinntektene (samlet selvkost) på et selvkostområde beregnes, skal skje etter kommunelovens regler, hvis ikke særlov sier noe annet.

Departementet presiserer at lovforslaget kun gjelder regler for beregning av selvkost for et tjenesteområde samlet, og dermed det øvre taket på de *samlete gebyrinntektene* på området. Dette vil støtte opp om tilliten til at gebyrnivået generelt sett ikke er høyere enn det selvkostprinsippet tilsier. Departementet legger til grunn at kommunene må kunne dokumentere beregningene av samlet selvkost og påvise at selvkostprinsippet har blitt anvendt i tråd med regelverket.

Disse reglene vil derfor ikke sikre at gebyrene *i den enkelte sak* er fastsatt slik at det er rimelig samsvar mellom gebyret og kostnadene ved å yte tjenesten til den enkelte bruker. Dersom det skal stilles nærmere krav til dokumentasjon eller geby-

rutmåling i den enkelte sak, til fordelingen av samlet selvkost mellom de ulike brukerne eller liknende, mener departementet at dette er forhold som hører hjemme i særlov.

Departementet foreslår også en hjemmel til å gi forskrift. Denne forskriften skal kunne gi nærmere regler om beregningen av selvkost i forskrift. Etter departementets vurdering kan det tenkes enkelte tilfeller hvor det kan være hensiktsmessig å avvike fra de overordnede bestemmelsene, noe også blant andre Norsk Vann og Narvik kommune tar opp i sine høringsuttalelser. For eksempel kan en streng forståelse av de ovennevnte prinsippene i enkelte tilfeller tenkes å støte mot den grunnleggende regelen om at selvkost for en tjeneste skal tilsvare merkostnaden som er knyttet til å yte tjenesten. Ett eksempel kan være en kommune som bygger ut vann- og avløpsnettet med overkapasitet for samtidig å kunne ta høyde for framtidig utbygging av hytte- eller boligfelt. Tilkoblingen til nettet vil skje etappevis etter hvert som hytte- eller boligfeltene bygges ut. Dersom investeringskostnadene belastes fullt ut dagens brukere, kan det hevdes at eksisterende brukere også dekker kostnadene ved framtidige abonnenters bruk av tjenesten. Hvis kostnadene ved anleggene i stedet belastes innbyggerne etter at de har blitt tatt i bruk, vil derimot ikke kommunen kunne ta inn mer i gebyrer fra dagens brukere enn kostnadene ved å yte tjenesten. Når utgangspunktet er at brukerbetalingen til dagens brukere skal stå i et rimelig forhold til deres nytte og bruk, er departementets vurdering at det kan være nødvendig med en forskriftshjemmel som gir departementet anledning til å kunne gi nærmere regler om beregningen av selvkost. Hjemmelen vil kun gjelde unntak fra prinsippene som er nevnt i § 15-1 tredje ledd. Eventuelle unntak skal ikke kunne stride mot den grunnleggende bestemmelsen om at samlet selvkost for en tjeneste skal tilsvare merkostnaden som er knyttet til å yte tjenesten, jf. forslag til § 15-1 annet ledd.



## 23 Internkontroll

### 23.1 Gjeldende rett

---

#### 23.1.1 Internkontroll

##### 23.1.1.1 Kommuneloven

Internkontroll er en sentral del av kommunens egenkontroll, det vil si den kontrollen kommunen fører med egen virksomhet. Internkontrollen er den administrative delen av egenkontrollen og styres av administrasjonssjefen. Dette i motsetning til den delen av egenkontrollen som styres av folkevalgte, se kapittel 24. Dagens kommunelov har overordnede bestemmelser om internkontroll både for kommuner med formannskap og for kommuner med parlamentarisk styringsform. Internkontrollen er styrt av øverste leder av administrasjonen i kommunen, og dekker hele kommunens administrasjon, det vil si all virksomhet som ikke er en del av de folkevalgtes oppgaver og roller.

For kommuner med formannskap, følger det av kommuneloven § 23 nr. 2 at «administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll». Bestemmelsen kom inn i loven i 2003, og målet var å tydeliggjøre i lovteksten at administrasjonssjefen, som øverste administrative leder, har et selvstendig ansvar for å føre tilsyn og kontroll med administrasjonens virksomhet, se Ot.prp. nr. 70 (2002–2003).

Endringen omtales slik i merknaden til bestemmelsen (side 104):

Forslaget antas ikke å innebære noen realitetsendring i forhold til gjeldende rett. Siktemålet er å tydeliggjøre at administrasjonssjefen har et ansvar for å føre kontroll med virksomheten. Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven i dag ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som bl.a. skal bidra til å sikre at orga-

nisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte.

Forarbeidene omtaler denne kontrollen som «internkontroll», og sier at internkontroll i videste forstand kan defineres som en prosess iverksatt og gjennomført av virksomhetens ledere og ansatte, med formål å sikre målrettet og effektiv drift, pålitelig eksternt informasjon og overholdelse av gjeldende lover og regelverk (Ot.prp. nr. 70 (2002–2003) side 50 punkt 4.3). Utover dette er det i liten grad utdypet i forarbeidene hva som ligger i administrasjonssjefens internkontrollansvar, og om omfanget og innretningen av slik internkontroll.

For parlamentarisk styrte kommuner finnes en tilsvarende bestemmelse om internkontroll i kommuneloven § 20 nr. 2. Denne sier at «kommunerådet og fylkesrådet skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll». Bestemmelsen samsvarer med § 23 nr. 2 om administrasjonssjefens ansvar i kommuner med formannskap, og omtales i merknaden (Ot.prp. nr. 70 (2002–2003)) som en tydeliggjøring av internkontrollansvaret for kommuneråd.

Dagens kommunelov slår således fast at det skal være internkontroll, uten å si noe mer om omfang og innhold på internkontrollen. Det er imidlertid utgitt flere rapporter og annet veiledningsmaterieell som omtaler og sier noe om hvordan internkontrollen bør være. Se for eksempel *Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus?*, 2012, KS, med støtte fra Kommunal- og regionaldepartementet, og *Kontrollutvalgsboken* (2. utgave, desember 2015). I disse er det i liten grad skilt mellom hva som skal til for å oppfylle lovkravet om internkontroll og hva som generelt er anbefalt som god internkontroll.

##### 23.1.1.2 Særlovgivning

Reguleringen av internkontroll i særlovgivningen er i dag utbredt, og det finnes en rekke ulike bestemmelser om internkontroll.

Noen internkontrollbestemmelser i særlovgivningen gjelder generelt for alle som driver en aktivitet eller tilbyr en tjeneste (aktørplikter). Dette er for eksempel arbeidsmiljølovens bestemmelser om helse, miljø og sikkerhet (HMS), og personopplysningslovens bestemmelser om behandling av personopplysninger. Mange internkontrollbestemmelser er imidlertid knyttet til oppgaver der ansvaret for oppgavene etter lov er lagt til kommunene (kommuneplikter). Eksempler her er oppgaver etter sosialtjenesteloven, helse- og omsorgstjenesteloven, barnevernloven, opplæringsloven og introduksjonsloven. Regelverk om interkontroll i særlovgivningen med forskrifter vil etter alminnelige rettsprinsipper gå foran kommunelovens bestemmelser om internkontroll.

Innholdet i bestemmelsene i særlovene varierer, og begrepet internkontroll er ikke alltid brukt direkte. Slike bestemmelser fastslår at kommunen (eller annen formulering som også inkluderer private tjenesteytere) skal ha en form for internkontroll for å sikre at de utfører oppgavene sine i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov. Eksempler her er barnevernloven § 2-1 andre ledd, sosialtjenesteloven § 5, helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 tredje ledd og introduksjonsloven § 24. Noen lover har ytterligere bestemmelser om dokumentasjonskrav og liknende, og mange lover har også en forskriftshjemmel.

Forskriftene om internkontroll inneholder ofte detaljerte bestemmelser om formål, virkeområde, definisjon av internkontroll, innholdet i internkontrollen og dokumentasjonskrav. En definisjon av internkontroll som er brukt i flere forskrifter, er at internkontroll er «systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov om ...», jf. for eksempel forskrift om internkontroll i arbeids- og velferdsforvaltningen § 3 og forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester § 4.

Mange av forskriftene er relativt like. Som eksempel gjengis forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester gitt med hjemmel i barnevernloven § 2-1 andre ledd:

#### § 1. Formål

Formålet med forskriften er å sikre at kommunen utfører oppgavene sine i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov.

#### § 2. Virkeområde

Forskriften gjelder alle kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester.

#### § 3. Definisjon

I denne forskriften betyr internkontroll systematiske tiltak som skal sikre at barneverntjenestens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov om barneverntjenester.

#### § 4. Innholdet i internkontrollen

Internkontrollen skal tilpasses barneverntjenestens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold og ha det omfang som er nødvendig for å etterleve krav fastsatt i eller i medhold av lov om barneverntjenester.

Internkontroll innebærer at kommunen blant annet skal:

- a) beskrive hvordan barneverntjenesten er organisert, samt barneverntjenestens hovedoppgaver og mål, herunder mål for forbedringsarbeidet. Det skal klart fremgå hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt,
- b) sikre at arbeidstakerne har tilgang til og kunnskap om aktuelle lover og forskrifter som gjelder for barneverntjenesten,
- c) sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet, samt om barneverntjenestens internkontroll,
- d) sørge for at arbeidstakerne og oppdragstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes,
- e) gjøre bruk av erfaringer fra barn og foreldre til forbedring av barneverntjenesten,
- f) skaffe oversikt over områder i barneverntjenesten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav,
- g) utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjoner, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen,
- h) foreta systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i barneverntjenesten.

#### § 5. Dokumentasjon

Internkontrollen må kunne dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig på

bakgrunn av barneverntjenestens størrelse, aktiviteter og risikoforhold.

Dokumentasjonen skal til enhver tid være oppdatert og tilgjengelig.

Det framgår av helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 tredje ledd at kommunens ansvar for å sørge for tilbud av nødvendige helse- og omsorgstjenester innebærer plikt til å planlegge, gjennomføre, evaluere og korrigere virksomheten, slik at tjenestenes omfang og innhold er i samsvar med krav fastsatt i lov eller forskrift. Fra 1. januar 2017 gjelder forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten. Forskriften erstatter tidligere forskrift om internkontroll i helse- og omsorgstjenesten og gjelder for all virksomhet i helse- og omsorgstjenesten som er pålagt internkontroll, som for eksempel kommuner, helseforetak og private tjenesteytere. Kravene til internkontroll/styringssystem er likelydende for alle tjenestenivåer, både offentlige og private. I forskriften er begrepet styringssystem benyttet i stedet for internkontroll. Begrepet er i forskriften definert som den delen av virksomhetens styring som omfatter hvordan virksomhetens aktiviteter planlegges, gjennomføres, evalueres og korrigeres i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av helse- og omsorgslovgivningen.

### 23.1.2 Statlig tilsyn med internkontroll

Staten kan føre tilsyn med internkontroll i kommunen der det er lovhjemmel for det. Kommuneloven inneholder ingen hjemmel for statlig tilsyn med de generelle bestemmelsene om internkontroll i kommuneloven.

Sektorlovgivningen inneholder imidlertid ofte hjemler for statlig tilsyn med plikter i den aktuelle loven, herunder internkontroll som er gjennomført med kommuneplikter etter den aktuelle loven. Som regel er det fylkesmannen som er utpekt som tilsynsmyndighet, men tilsynsmyndigheten kan også være lagt til departementer eller andre statlige etater.

Hjemler for statlig tilsyn i særlovene er utformet etter samme mal, forankret i Meld. St. 7 (2009–2010) Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene kapittel 8. Tilsynshjemlene angir hvilke kapitler eller bestemmelser i den aktuelle loven det kan føres tilsyn med, herunder bestemmelser om internkontroll. Tilsynshjemlene angir videre hvem som er tilsynsmyndighet og at tilsynsvirksomheten skal utføres i tråd med kommuneloven kapittel 10 A. Enkelte lover har unntak fra kapittel 10 A eller andre sær-

bestemmelser om prosess. Eksempler på tilsynshjemler i sektorlovgivningen er opplæringsloven § 14-1, barnevernloven § 2-3 b andre ledd og helse- og omsorgstjenesteloven § 12-3.

Kommuneloven kapittel 10 A inneholder felles regler om rammer, saksbehandling og virkemidler for statlig tilsyn med kommunesektoren. Dette innebærer blant annet at det statlige tilsynet med internkontroll skal være et lovlighetsilsyn, og er avgrenset til å gjelde kontroll av om kommunene oppfyller pliktene de er pålagt i eller i medhold av loven, jf. kommuneloven § 60 b. Det vil si at tilsynet med internkontroll kun kan kontrollere at lovens krav til internkontroll faktisk er fulgt opp, og ikke hvordan kommunene velger å gjennomføre dette innenfor lovens rammer. Hvilke valg kommunen gjør innenfor lovens krav om metoder og framgangsmåter vil således ligge utenfor det det kan føres tilsyn med.

### 23.1.3 Rapportering til kommunestyret om internkontroll

Kommunestyret er det øverste organet i kommunen og har det overordnede tilsynsansvaret med kommunen, jf. kommuneloven §§ 6 og 76. Dette innebærer blant annet at kommunestyret må sørge for at kommunen er organisert og drives slik at lover og forskrifter blir overholdt, samt at målene for virksomheten blir oppfylt. For å kunne ivareta dette ansvaret må kommunestyret skaffe seg informasjon om hvordan virksomheten i kommunen foregår, og hvorvidt målene nås.

I bestemmelsen om årsberetning i kommuneloven § 48 nr. 5 er det sagt at årsberetningen også skal redegjøre «for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i virksomheten». Bestemmelsen kom inn i loven i 2013, og er en bestemmelse om at kommunestyret skal holdes informert om internkontrollarbeidet i kommunen. Bestemmelsen stiller imidlertid ikke krav til omfang og innhold av rapporteringen. I merkna den til bestemmelsen (Prop. 119 L (2011–2012) side 39 sies følgende:

Kravet om rapportering om arbeidet med internkontrollen er meint som eit verkemiddel til å setje arbeidet med internkontroll på dagsordenen lokalt. Gjennom rapporteringa vil kommunestyret og kontrollutvalet få informasjon og med det eit høve til å drøfte internkontrollarbeidet i kommunen. Kravet om rapportering skal medverke til å støtte opp under og synleggjere det arbeidet som kommunane og

fylkeskommunane gjer med å utvikle internkontrollen.

## 23.2 Utvalgets forslag

### 23.2.1 Internkontroll

#### 23.2.1.1 Innledning

Utvalget foreslår en ny internkontrollbestemmelse i kommuneloven til erstatning for dagens bestemmelser i kommuneloven og særlovgivningen. Forslaget inkluderer en del av det som i dag finnes i bestemmelsene i særlovgivningen, samtidig som den er enklere, mindre detaljfokusert og mer innrettet mot en risikobasert og målrettet internkontroll. Formålet med forslaget er å forenkle og tydeliggjøre regelverket, og å gjøre internkontrollen bedre ved at den blir mer målrettet og effektiv.

Utvalget har gjennomgått en rekke rapporter, meldinger og så videre hvor det påpekes at kommunenes internkontroll i dag i mange tilfeller ikke er bra nok.

Utvalget begrunner forslaget bl.a. med at regelverket er komplisert, vanskelig tilgjengelig for kommunene og lite helhetlig, og at det er behov for et mer samordnet og forenklet regelverk. Utvalget viser også til at mange av internkontrollbestemmelsene i særlovene er detaljerte, at noen inneholder krav som framstår som unødvendige, og at det også er overlappende bestemmelser som kan skape tolkningsproblemer. Et omfattende og detaljert regelverk gir lite rom for lokale prioriteringer og vurderinger. Det lå til utvalgets mandat å vurdere tiltak for å styrke kommunens egenkontroll, og utvalget mener en mer risikobasert, målrettet og effektiv internkontroll er et viktig tiltak for å styrke kommunenes samlede egenkontroll. Etter utvalgets vurdering vil en god internkontroll også styrke det kommunale selvstyret, og generelt minske behovet for statlig tilsyn.

Utvalget foreslår at dagens bestemmelse om at administrasjonssjefen skal ha «betryggende kontroll», byttes ut med en ny og mer omfattende bestemmelse om internkontroll i kommuneloven. Det er behov for en klarere og tydeligere internkontrollbestemmelse i kommuneloven enn dagens bestemmelse, som er ordknapp og litt bortgjemt. En utvidelse og tydeliggjøring av bestemmelsen i kommuneloven legger til rette for det generelle arbeidet med internkontroll i kommunen og tydelige roller, oppgaver og ansvar.

Utvalget har gått gjennom internkontrollreglene i særlovgivningen og gjort en generell vurdering av hvilke elementer som bør inngå i en ny bestemmelse i kommuneloven, og hvilke elementer som er overflødige eller for detaljerte og ikke behøver å inngå i internkontrollreguleringen. For utvalget er det sentralt at internkontrollen skal gjøres på bakgrunn av risikovurderinger og tilpasses konkrete behov og lokale forhold. Målet er å styrke internkontrollen ved å gjøre den bedre og mer målrettet der behovet tilsier det, uten at den totalt sett skal bli mer omfangsrik og ressurskrevende.

Utvalget foreslår at en ny og mer omfattende internkontrollbestemmelse i kommuneloven skal erstatte særlovgivningens bestemmelser om internkontroll på kommuneplikter, slik at bestemmelsen i kommuneloven blir den sentrale bestemmelsen for internkontroll med kommunepliktene. Utvalget mener dette er nødvendig for å oppnå formålet med en enklere og bedre regulering av internkontroll. Se nærmere om dette nedenfor under punkt 23.2.2.

Utvalget understreker at den nye internkontrollbestemmelsen i kommuneloven ikke skal være en uttømmende oppramsing av alle internkontrolltiltak som kan gjøres. Lovkravet skal inneholde de sentrale elementene som er nødvendige for god internkontroll, men det skal ikke lovfestes flere krav enn det som er nødvendig. Dette fordi lovkrav overfor kommunene generelt ikke skal være mer omfattende enn det nasjonale hensyn tilsier at de bør være, og fordi omfanget av internkontrollbestemmelsen får direkte innvirkning på omfanget av det statlige tilsynet. Utvalget mener å ha inkludert de sentrale elementene i et lovbestemt krav til internkontroll. Kommunene vil selv sagt kunne utføre annen og mer omfattende internkontroll i tillegg, enten fordi de selv ønsker det eller hvis det følger av andre lovkrav.

#### 23.2.1.2 Innholdet i ny internkontrollbestemmelse i kommuneloven

##### *Hovedregel om internkontrollansvaret og begrepet internkontroll*

Utvalget foreslår at lovteksten slår fast at kommunen skal ha en internkontroll, og at kommunedirektøren har ansvaret for kommunens internkontroll. Dette skal være internkontroll med hele kommunens administrasjon, det vil si hele kommunens virksomhet som ikke er en del av det folkevalgte nivået. Utvalget framhever at hele administrasjonen må delta, selv om kommunedirektø-

ren har ansvaret for internkontrollen. Både den sentrale administrasjonen og de ulike sektorene i kommunen skal være omfattet. Kommunale foretak vil ikke være omfattet av en slik bestemmelse. Utvalget foreslår imidlertid en egen bestemmelse om at daglig leder i et kommunalt foretak skal ha et tilsvarende ansvar for internkontrollen i kommunale foretak.

Utvalget drøfter begrepet internkontroll. Det viser til at internkontroll ikke er et entydig begrep. Internkontroll beskrives som systematiske aktiviteter og tiltak som gjennomføres for å sikre at mål og krav oppnås. Begrepet brukes i praksis med et noe varierende innhold i ulike rammeverk og dokumenter. Det er særlig forholdet mellom internkontroll, styring og ledelse som varierer.

Utvalget peker på at det er viktig å skille mellom internkontroll og ledelse generelt, og at å lovfeste god ledelse verken er enkelt, hensiktsmessig eller ønskelig. Utvalget viser til at internkontroll er en viktig del av ledelse og styring, men at ledelse og styring også består av mange andre elementer enn internkontroll. Styring er et vidt begrep som inkluderer både internkontroll og andre sentrale ledelselementer.

Dagens bestemmelse i kommuneloven bruker ikke begrepet internkontroll, men begrepet brukes i forarbeidene. Utvalget foreslår at begrepet *internkontroll* brukes i lovteksten i ny kommunelov. Det vises til at begrepet er etablert og innarbeidet i alle sektorer, også utenfor lovsammenheng. Utvalget ønsker likevel ikke å definere eller avklare rammene for begrepet internkontroll generelt, og foreslår ingen legaldefinisjon av begrepet internkontroll. Utvalget viser til at de krav som framgår av den foreslåtte lovbestemmelsen til sammen vil utgjøre minstekrav til internkontroll etter kommuneloven.

#### *Målet med internkontrollen*

Utvalget fastslår at målet om at internkontroll skal sikre etterlevelse av lover, forskrifter og vedtak, er et sentralt og grunnleggende element ved internkontrollen. En god regeletterlevelse vil bidra til at kommunene når egne og nasjonale mål. Det er grunnleggende for at innbyggerne får de rettighetene og tjenestene de har krav på, og for å redusere misligheter og korrupsjon. At vedtak som fattes blir fulgt opp på lojalt vis i kommunen, er nødvendig for at kommunens folkevalgte skal få gjort jobben som tillitsvalgte og ha reell innflytelse på det som skjer i kommunen. Utvalget foreslår derfor at det skal framgå av lovteksten at «kommune-

direktøren skal føre systematisk kontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover, forskrifter og vedtak følges».

Utvalget drøfter andre gode formål og hensyn med en god internkontroll, men foreslår at disse ikke eksplisitt tas inn i loven. Ett slikt mål er at god internkontroll kan bidra til å gjøre kommunenes drift mer målrettet og effektiv, noe som blant annet er viktig for å sikre effektiv og god bruk av offentlige midler og for å redusere risikoen for misligheter og korrupsjon. Målet med internkontrollen er både å oppdage feil og svakheter, og å sikre at mål nås. Et annet mål med internkontrollen er å sørge for kvalitet i tjenestene. Utvalget understreker videre at læring i organisasjonen også er et viktig mål med internkontrollen.

Utvalget mener at det ikke er behov for en uttømmende regulering av alle formål og hensyn med en god internkontroll. Flere av målene er dessuten allerede dekket av målet om at lover, forskrifter og vedtak skal følges. Hva som er gode formål og hensyn vil også kunne variere, og det kan være nyttig for kommunene selv å definere nærmere i forbindelse med det konkrete arbeidet med internkontroll. Det vil kunne bidra til at de som jobber med internkontrollen, får et eierskap til den, og at internkontrollen oppleves som nyttig og positivt i kommunens virksomhet.

#### *Beskrivelse av oppgaver, organisering og ansvarsfordeling*

Utvalget foreslår at en ny bestemmelse også har et «krav om at det skal utarbeides en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering». Dette er et krav tilsvarende det mange av dagens internkontrollforskrifter har. Utvalget mener at det i en overordnet beskrivelse bør være en omtale av hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt, samt hvor dette eventuelt er omtalt nærmere. Hvor detaljert en beskrivelse skal gjøres, bør være opp til den enkelte kommune. Men det er sentralt at det finnes en slik overordnet beskrivelse av den kommunale virksomheten som ligger innenfor ansvaret til kommundirektøren. De folkevalgte organer vil falle utenfor dette.

#### *Systematisk, risikobasert og tilpasset kontroll*

Etter utvalgets vurdering er det sentralt at internkontrollen etter kommuneloven er systematisk, risikobasert og tilpasset den enkelte kommunen og den enkelte virksomheten eller aktiviteten innen kommunen. Å ha en internkontroll som er

systematisk og basert på risikovurderinger, vil bidra til en internkontroll som er effektiv og god uten samtidig å bli unødvendig omstendelig og ressurskrevende.

Utvalget foreslår at den nye bestemmelsen om internkontroll må fastslå at kommunedirektøren skal jobbe *systematisk* med internkontrollen, og at det systematiske arbeidet knyttes opp til målet om etterlevelse av lover, forskrifter og vedtak. At kontrollen skal være systematisk, innebærer at det ikke er tilstrekkelig med en tilfeldig og hendelsesbasert kontroll. Det må gjøres et planmessig arbeid. Internkontroll i virksomheten må følges opp jevnlig og ved behov. Målet er at feil eller lovbrudd avdekkes og følges opp på en hensiktsmessig måte. Hvordan og hvor omfattende dette arbeidet skal være, vil kommunen måtte vurdere selv ut fra den konkrete virksomheten og risikoforholdene.

Utvalget mener videre at det vil være unødvendig ressurskrevende å ha en grundig og omfattende internkontroll i alle deler av virksomheten i kommunen, og at det er mer riktig at internkontrollen er tilpasset og risikobasert. Utvalget foreslår at det sies uttrykkelig i bestemmelsen at internkontrollen skal tilpasses virksomhetens *størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold*. I dette ligger det at kontrollen skal justeres etter de konkrete forholdene i kommunen og den aktuelle delen av kommunen.

Risikovurderinger er sentralt og må gjøres både samlet for hele kommunen og innenfor de enkelte deler av kommunens virksomhet. Det må gjøres en konkret analyse og vurdering av risikoen for at regler og vedtak ikke følges, og hvilken betydning dette eventuelt har. En samlet risikovurdering vil til dels bero på mer generelle vurderinger, som at noen tjenester, saksfelt eller sektorer generelt har en større risiko, samt mer konkrete vurderinger av forholdene i den enkelte kommune. Denne vurderingen vil danne grunnlag for å tilpasse og gjøre internkontrollarbeidet mer målrettet mot der risikoen og behovet er størst. Målet er at internkontrollarbeidet blir mer målrettet og effektivt og at det reduserer risikoen for manglende etterlevelse av regler og vedtak uten at det brukes unødvendig mye ressurser. Utvalget påpeker at det er svært viktig at internkontrollen er omfattende på områder i kommunen som er viktig for innbyggerne, der det er høy risiko for at det skal skje noe feil, og der konsekvensene av feil er store.

#### *Oppfølging av avvik og risiko for avvik*

Utvalget foreslår at kommunedirektøren skal ha ansvaret for å følge opp avvik eller risiko for avvik

som er oppdaget gjennom internkontrollen. Konkrete feil eller svikt i systemet som er oppdaget gjennom internkontrollen, må rettes opp. I tillegg er det viktig at avvik og risiko for avvik følges opp i et mer langsiktig perspektiv, slik at virksomheten kan lære og korrigere framtidige aktiviteter. Kommunene skal ha stort handlingsrom til selv å velge hvordan de vil følge opp avvik eller risiko for avvik, og oppfølging må besluttes lokalt på bakgrunn av den konkrete situasjonen i det som er avdekket, og lokale forhold ellers. Det sentrale er at både avvik og risiko for avvik faktisk følges opp og at også denne delen av internkontrollarbeidet er systematisk.

#### *Krav til dokumentasjon, evaluering, forbedring mv.*

Utvalget foreslår å lovfeste at internkontrollen skal dokumenteres. Et dokumentasjonskrav vil bidra til både å øke tilliten til kommunal forvaltning og å bevisstgjøre kommunene med hensyn til hvordan den interne kontrollen skal planlegges, gjennomføres og følges opp. Dokumentasjonskravet utformes fleksibelt slik at kommunene får et handlingsrom når det gjelder form og omfang. Utvalget mener at kommunene selv bør kunne vurdere hvordan og hvor mye av internkontrollen som skal dokumenteres på de ulike områdene av kommunens virksomhet, alt etter hva som vurderes som nødvendig og formålstjenlig. Det er ikke nødvendig at hver minste del av systemet dokumenteres. Et for omfattende dokumentasjonskrav vil kunne føre til at for mye ressurser brukes på det, slik at det går utover primær oppgavene.

Utvalget foreslår også at det tas inn et krav om at skriftlige prosedyrer og andre tiltak for kontroll, skal evalueres og ved behov forbedres. En slik evaluering og forbedring er sentralt i arbeidet med internkontroll for å sikre systematisk oppfølging og utvikling som er tilpasset kommunens virksomhet.

#### *Virkeområdet for bestemmelsen*

Utvalget foreslår at internkontrollbestemmelsen i kommuneloven skal gjelde for kommunene generelt. Det vil si at kravet om internkontroll gjelder for administrasjonens virksomhet som helhet. Bestemmelsen foreslås å omfatte administrasjonens oppfølging av alle vedtak i folkevalgte organer, selv om disse ikke er knyttet til oppfyllelse av lovpålagte kommuneplikter. Den bør også gjelde for oppfyllelse av annet lovverk, slik som anskaffelsesregelverket, og for straffbare forhold

som korrupsjon mv. Hvor omfattende internkontrollen faktisk blir på de ulike områdene vil blant annet avhenge av en konkret risikovurdering.

På en del områder finnes andre regler om internkontroll, for eksempel for såkalte aktørplikter (plikter som stiller krav til enhver som driver en aktivitet eller tilbyr en tjeneste). Slike bestemmelser vil etter alminnelige rettsprinsipper gå foran bestemmelsen i kommuneloven. Forslaget vil således i praksis få størst betydning for kommuneplikter (plikter som bare er pålagt kommuner).

Utvalget foreslår også en gjennomgang av dagens bestemmelser om internkontroll med kommuneplikter i særlovgivningen, se nærmere nedenfor. Utvalget har vurdert om det bør framgå av bestemmelsen at bestemmelsen bare gjelder så langt ikke andre internkontrollbestemmelser kommer til anvendelse, men har konkludert med at det er unødvendig.

#### *Elementer fra sektorreguleringen som ikke foreslås videreført*

Utvalget viser til at mange av enkeltelementene fra dagens internkontrollbestemmelser i særlovgivningen er foreslått videreført og lovfestet i ny bestemmelse om internkontroll i kommuneloven. Samtidig er det visse enkeltelementer fra særlovgivningen som ikke er foreslått lovfestet. Utvalget har lagt vekt på å lovfeste overordnede og sentrale elementer i internkontrollen, og mener det ikke er behov for en detaljert liste over alle elementer som inngår i en internkontroll. Utvalget viser til at elementer som ikke er foreslått lovfestet i ny bestemmelse i kommuneloven kan være relevante enkeltelementer å ha med i en internkontroll, men finner ikke grunn til å lovfeste disse som obligatoriske krav.

Utvalget mener følgende enkeltelementer ikke er nødvendige å ha med som lovkrav i en internkontrollbestemmelse:

1. *Krav om at kommunen benytter kvalifisert personell og sørger for opplæring og kompetanseutvikling*  
Etter utvalgets vurdering er dette en selvfølgelig del av ledelse og personaloppfølging, og ikke noe som bør inkluderes som et lovkrav i en bestemmelse om internkontroll.
2. *Krav om at ansatte skal ha tilgang til regelverk og krav om at ansatte holder seg oppdatert på regelverket*

Etter utvalgets vurdering er det en selvsagt del av plikten til å følge norsk lov at det sørges for at virksomheten faktisk er i stand til det. Lo-

ver er dessuten i dag generelt langt enklere tilgjengelig for alle gjennom internett.

#### 3. *Ulike bestemmelser om kvalitetsarbeid*

Utvalget mener at bestemmelser om kvalitetsarbeid, som bruk av erfaringer og tilbakemeldinger fra arbeidstakere, pasienter og andre tjenestemottakere til forbedring av virksomheten, ikke hører hjemme i kommuneloven eller annet generelt regelverk. Utvalget peker på at dette selvsagt er viktige forhold for kommunen og i ledelsen av kommunen, men at det ikke kan være meningen å lovfeste alt som er bra i styring og ledelse av en virksomhet. Disse forholdene kan imidlertid være godt egnet for omtale i veiledere og annet pedagogisk materiell.

#### *Forskriftshjemmel*

Utvalget foreslår ingen forskriftshjemmel om internkontroll i kommuneloven. Reglene i kommuneloven gjelder på alle områder i kommunen, og det er etter utvalgets vurdering ikke behov for forskrifter med mer detaljerte regler som skal gjelde generelt for hele kommunen. Dersom det på enkelte områder eller sektorer skulle være behov for mer detaljerte regler i en forskrift, bør en slik forskriftshjemmel ligge i sektorloven og ikke i kommuneloven.

#### **23.2.2 Forholdet til særlovgivningen**

Utvalget understreker at internkontrollbestemmelser i særlovgivningen i hovedsak må oppheves i forbindelse med at det innføres en ny og mer detaljert internkontrollbestemmelse i kommuneloven.

Utvalget begrunner dette med at dobbeltregulering bør unngås, og at internkontroll på kommuneplikter i hovedsak bør reguleres i kommuneloven, og ikke i særlovgivningen. Internkontroll handler om kommunenes organisering generelt, og passer derfor tematisk bedre inn i kommuneloven. Mye av særlovgivningen er lik, noe som tilsier at reguleringen like gjerne kan samles i en lov som gjelder kommunene generelt. Utvalget mener en ny og mer omfattende internkontrollbestemmelse i kommuneloven til erstatning for særlovgivningens bestemmelser, også vil bidra til å gjøre reguleringen av internkontroll mer målrettet, effektiv og helhetlig. Det vil være enklere for kommuner å forholde seg til en samlet og helhetlig regulering av internkontroll i kommuneloven, i stedet for en rekke ulike særlovsbestemmelser som likner på hverandre, men som likevel har visse ulikheter.

Utvalget foreslår at særlovgivningen gjennomgås i en egen prosess med sikte på at lovbestemmelser og tilhørende forskrifter om internkontroll for kommuneplikter oppheves, slik at kun kommunelovens internkontrollbestemmelser gjelder for kommuneplikter.

Utvalget åpner for at det fortsatt kan være behov for noe regulering av internkontroll i særlovgivningen. Det skal imidlertid kun være i unntakstilfelle, der det er et særskilt og begrunnet behov for det. Slik regulering skal være et tillegg til kommuneloven, og kun bestå av elementer som ikke allerede framgår av kommuneloven.

Utvalget viser til at EU-direktiver som stiller krav om andre eller mer detaljerte regler om internkontroll kan være et særlig forhold som begrunner noe regulering av internkontroll i særlovgivningen. Det kan også være et behov for å ha bestemmelser som sørger for at private tjenesteytere, som i dag er omfattet av internkontrollbestemmelser, også blir omfattet av internkontrollkravene i ny kommunelov. Dette kan løses gjennom en bestemmelse i sektorloven som gjør kommunelovens bestemmelse om internkontroll gjeldende for de aktuelle private aktørene. Er det et reelt behov for nærmere regulering i forskrift, må særlovgivningen inneholde en forskriftshjemmel.

### 23.2.3 Statlig tilsyn med internkontroll

Utvalget foreslår en ny lovbestemmelse i kommuneloven som gir statlige myndigheter hjemmel til å føre tilsyn med at kravet til internkontroll etter den nye og mer omfattende internkontrollbestemmelsen i kommuneloven er oppfylt. Dagens kommunelov har ingen hjemmel for å føre tilsyn med bestemmelsen om internkontroll i kommuneloven. Selv om tilsynshjemmelen i kommuneloven er ny, innebærer utvalgets forslag i hovedsak en videreføring av ordninger som i dag allerede finnes i særlovgivningen. Hensikten er at staten skal kunne føre tilsyn med at kommunene har tilfredsstillende internkontroll på tilsvarende måte som tidligere.

Utvalget foreslår at tilsyn ikke skal kunne føres med all internkontroll etter den nye bestemmelsen, men kun med internkontroll som gjennomføres med kommuneplikter. Muligheten for tilsyn med kommunens internkontroll blir dermed omtrent som i dag. Internkontroll som kommunen har på bakgrunn av krav i andre lover enn kommuneloven eller av eget initiativ, kan det ikke føres tilsyn med etter den foreslåtte hjemmelen i kommuneloven. Tilsyn vil her bare kunne føres

dersom det finnes en egen lovhjemmel for slikt tilsyn.

Utvalget understreker at statlig tilsyn med internkontroll etter kommuneloven skal, som ved tilsyn ellers, være et lovlighetstilsyn. Staten kan føre tilsyn med at kravene til internkontroll i kommuneloven er fulgt. Hvilke valg kommunen gjør innenfor lovens krav om metoder og framgangsmåter, vil ligge utenfor det som det kan føres tilsyn med. Utvalget understreker at disse grensene for hva det kan føres tilsyn med, og hva det ikke kan føres tilsyn med, er viktige. Tilsynsorganene skal ikke kontrollere styringen av virksomheten eller valg av internkontrollmetoder, men holde seg til å føre kontroll med at kommunen har en systematisk internkontroll i tråd med lovens krav. Utvalget foreslår at de ordinære reglene om tilsyn i kommuneloven også skal gjelde ved tilsyn etter denne bestemmelsen.

Utvalget viser for øvrig til at tilsyn med om andre kommuneplikter lovfestet i særlovgivningen er oppfylt, må ha hjemmel i egen bestemmelse i den aktuelle særloven. For slike kommuneplikter vil imidlertid tilsynshjemler ofte foreligge, slik at tilsyn kan føres både med etterlevelsen av den aktuelle særlovgivningen og med internkontrollbestemmelsen i kommuneloven samtidig.

### 23.2.4 Rapportering til kommunestyret om internkontroll og tilsyn

Utvalget foreslår en ny bestemmelse i kommuneloven om at kommunedirektøren skal ha plikt til å rapportere til kommunestyret om arbeidet med internkontroll og om resultater fra statlig tilsyn generelt (ikke bare tilsyn med internkontroll, men statlig tilsyn generelt). Begrunnelsen for forslaget er bl.a. å styrke åpenhet og tillit til både stat og kommune, å øke de folkevalgtes oppmerksomhet med internkontroll og statlig tilsyn generelt, og å styrke arbeidet med dette.

Plikten til å redegjøre for tiltak for å sikre betryggende kontroll (internkontroll) foreligger allerede i dag, jf. kommuneloven § 48 nr. 5, mens rapportering om resultater fra tilsyn er et helt nytt krav. At plikten til å rapportere om internkontroll nå foreslås som en egen bestemmelse med krav om egen rapportering, og ikke kun som et krav til innholdet i årsberetning, vil etter utvalgets vurdering bidra til at flere behandler temaet grundig, og at det dermed får mer tid og oppmerksomhet ved behandlingen i kommunestyret.

Utvalget foreslår at rapportering om internkontroll og resultater fra tilsyn til kommunestyret



skal gjøres minst én gang i året. Utvalget framhever at kommunestyret også kan fastsette rapportering utover lovens minstekrav, for eksempel hyppigere rapportering eller rapportering til et annet folkevalgt organ i tillegg til kommunestyret.

Utvalget mener at det ikke bør stilles noe lovkrav til rapporteringsmåte, eller omfang og innhold i rapporteringen. Kommunestyret bør kunne fastsette dette ut fra lokale forhold. Kommunen kan således selv bestemme om de vil lage en egen rapport som er stor eller liten, om det skal inngå i annen rapportering, eller om det i stedet eller i tillegg står i årsberetningen. Både innretningen på systemet for internkontroll og resultat av konkrete kontroller bør nevnes. Målet om læring av kontroll og tilsyn bør også gjenspeiles i den rapporteringsformen og det rapporteringsomfanget som besluttes.

## 23.3 Høringsinstansenes syn

### 23.3.1 Internkontroll

Forslaget om en egen og mer omfattende internkontrollbestemmelse i kommuneloven får generelt bred støtte av høringsinstansene. Om lag 80 høringsinstanser støtter forslaget uttrykkelig. I tillegg gir om lag 50 instanser støtte til forslaget om ny lov som sådan og dermed også internkontrollforslaget. Mange av høringsinstansene som støtter forslaget understreker at forslaget er viktig og bra. Noen helt få gir uttrykk for å være imot forslaget. I tillegg sier noen høringsinstanser at forutsetningen for støtten til forslaget er at bestemmelsen kommer som erstatning til særlovgivningen, og ikke i tillegg.

*Riksrevisjonen* støtter forslaget og kommer med følgende uttalelse:

I Dokument 3:7 (2012–2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av kommunene si styring og kontroll med tenester med nasjonale mål* anbefaler Riksrevisjonen at daværende Kommunal- og regionaldepartementet bør sette i verk tiltak for å støtte administrasjonssjefens internkontroll og at departementet bør medvirke til et mer samordnet og forenklet regelverk om internkontroll i kommunesektoren.

Etter Riksrevisjonens vurdering vil Kommunelovutvalgets forslag om blant annet å erstatte internkontrollbestemmelsene i særlovgivningen med en mer omfattende bestemmelse i kommuneloven, svare på anbefalingene i Dokument 3:7 (2012–2013). Den foreslåtte internkontrollbestemmelsen tar inn i seg mye

av det som i dag ligger i en rekke ulike internkontrollbestemmelser i særlovgivningen, og burde dermed kunne erstattet disse.

*KS* støtter forslaget og fremmer et forslag til en mindre omformulering i bestemmelsens første ledd «for å få fram formålet med etterlevelse tydeligere og dempe inntrykket med kontroll med administrasjonen». Flere andre høringsinstanser, særlig kommuner, har tilsvarende forslag.

De fleste kommuner som har uttalt seg om forslaget, er positive. Noen tar likevel uttrykkelig forbehold om at særlovgivningens bestemmelser om internkontroll oppheves. Mange har begrensede begrunnelser av hvorfor de støtter forslaget.

*Lodingen kommune* støtter forslaget og peker på at dette «vil helt klart kunne bidra til at internkontrollen blir en mer integrert del av kommunens virksomhetsstyring og ordinære ledelse».

*Oslo kommune* støtter utvalgets forslag og begrunner dette slik:

Lovgivningen har tidligere vært fragmentert både i gjeldende rett og i særlovgivningen. Endringer i lovreguleringen ville styrke kommunens arbeid med å sikre at kommunen drives i tråd med gjeldende lover og forskrifter, følger opp mål og vedtak og sikrer kvalitet i kommunens leveranser. Oslo kommune støtter at internkontroll reguleres i kommuneloven, og ikke i særlovgivningen. Kommunen forutsetter at særlovgivningen gjennomgås med sikte på å oppheve internkontrollplikten for kommunene i særlovene.

Flere departementer har i høringen kommet med relativt korte høringssvar, som i stor grad støtter forslaget. Enkelte har kommet med mindre innspill til forslaget.

*Barne- og likestillingsdepartementet* sier:

BLD støtter intensjonen om et mer samordnet og helhetlig regelverk knyttet til kommunens internkontroll. Når det gjelder forslaget til lovtekst, viser BLD til at mange kommuner benytter private aktører for å utføre sine oppgaver. Departementet mener at kommunens plikt til å føre internkontroll også må omfatte slike private som utfører oppgaver på vegne av kommunen.

Videre viser Barne- og likestillingsdepartementet til reguleringen av internkontroll på barnevernsektoren, og det foreslås at «proposisjonen inneholder en omtale av hvordan internkontrollplikten

skal ivaretas på de ulike kommunale tjenesteområdene».

*Justis- og beredskapsdepartementet* har enkelte kommentarer til formuleringen av deler av bestemmelsen uten å gi uttrykk for om de støtter forslaget eller ikke.

*Samferdselsdepartementet* gir uttrykkelig støtte til forslaget.

Flere direktorater har konkrete vurderinger av forslaget om internkontroll.

*Difi (Direktoratet for forvaltning og IKT)* støtter en egen og tydeligere internkontrollbestemmelse i kommuneloven, men er litt forbeholden til om all særlovgivning kan fjernes. Det vises til at dette avhenger av hvilke andre aktører internkontrollkravene i særlovene gjelder for og eventuell behovsorienterte tilleggskrav. *Difi* har også en del innvendinger til utformingen av bestemmelsen og sier blant annet:

Vi mener lovkravet må ha fokus på at kommunedirektøren skal etablere en internkontroll (styring og kontroll) i administrasjonens virksomhet, og at omfang og innretning skal være tilpasset risiko. Dette er etter vår vurdering noe annet enn at kommunedirektøren skal «føre systematisk kontroll med administrasjonens virksomhet» slik det nå står i forslaget. I beste fall kan de foreslåtte formuleringene føre til ytterligere forvirringer innen et viktig område hvor det allerede hersker mye forvirring.

*Difi* har også innspill knyttet til hva som ligger i begrepet internkontroll og sier blant annet:

Vi mener det er både misvisende og uheldig om lovforslaget kobler begrepet internkontroll til regelverksetterlevelse alene. Internkontroll betyr egentlig intern styring og kontroll og handler om å etablere en systematikk som gjør at både virksomhetsledelsen og de ansatte for øvrig har rimelig sikkerhet om at man

- når mål og resultatkrav
- arbeider effektivt
- etterlever lover og regler
- har pålitelig rapportering

*Difi* peker videre på at «lovforslaget signaliserer at internkontroll kun handler om kontrolltiltak og ikke systematikken rundt». *Difi* mener at det «er svært uheldig».

*Utdanningsdirektoratet* sier at de «støtter utvalget i at det er hensiktsmessig med endringer som kan bidra til å styrke internkontrollen ved å gjøre den mer målrettet, helhetlig og effektiv».

*Helsedirektoratet* støtter utvalgets intensjon om styrking av kommunens internkontroll. Direktoratet peker på at pliktsubjektet for internkontroll etter kommuneloven foreslås å være kommunedirektøren, mens det i helse- og omsorgstjenesteloven sies at pliktsubjektet er «kommunen og enhver som yter helse- og omsorgstjenester etter loven ...». Helsedirektoratet «ber departementet vurdere om det i proposisjonen bør gis en omtale av forholdet til bestemmelsene om internkontroll i sektorlover- og forskrifter, særlig mht. angivelse av pliktsubjektet». Helsedirektoratet sier også at «omtalen av internkontroll bør ses i sammenhengen mellom kommunens kontrollansvar ved bruk av eksterne/private tjenesteytere».

*Statens helsetilsyn* støtter utvalgets forslag om en egen bestemmelse om internkontroll i kommuneloven. Helsetilsynet mener imidlertid at det er nødvendig å ha presiserende bestemmelser i særlovgivningen i tillegg. Helsetilsynet sier i sin uttalelse blant annet:

For det første vil internkontrollbestemmelsen i kommuneloven være overordnet slik som den er foreslått, og vil dermed ikke ha med seg særlige styringskrav som er viktige for å ivareta rettigheter og forsvarlighet på de enkelte tjenesteområdene.

Statens helsetilsyn mener for det andre at forslaget utforming kan lede til for stor oppmerksomhet mot skriftlige rutiner på bekostning av mer faktisk styring og ledelse. Forslaget avspeiler ikke brukes og pårørendes rett til brukermedvirkning, heller ikke nytten som oppnås gjennom brukererfaringer. Utvalget ser også på enkelte styringskrav i særlovgivningen som «selvsagte» og har av den grunn ikke tatt dem med. Dette gjelder for eksempel krav om kvalifisert personell, opplæring og kompetanseutvikling. Statens helsetilsyns erfaring fra tilsyn er at dette er områder hvor det stadig påvises mangler. Vi mener disse styringselementene er sentrale og at de derfor bør omtales.

*Fylkesmannen i Rogaland* støtter forslaget. Det foreslås at kontrollen skal være videre enn «administrasjonens virksomhet» slik formuleringen i utvalgets forslag er, og det foreslås at det heller står «kommunens administrasjon og tjenesteyting».

*Fylkesmannen i Hordaland* er positive til en felles bestemmelse om internkontroll. Fylkesmannen mener imidlertid at

utvalet har avgrensa og utelate vesentlege delar. I framlegget er det i hovudsak kontrollaspektet og krav om dokumentasjon som er med. Slik utvalet sjølv seier, dreier internkontroll seg minst like mykje om styring og leiing. Tilrettelegging for varetaking av pålagde plikter og dagleg leiing av drift er like vesentlege som den etterfølgjande kontrollen.

Fylkesmannen nevner vidare krav til kompetanse hos personell, opplæring og utvikling, og medvirkning fra brukere og ansatte, som sentrale elementer som utvalget har utelatt og som bør innarbeides i bestemmelsene.

*KomRev NORD* støtter forslaget og peker konkret på krav og formuleringer de støtter, som krav om utarbeidelse av beskrivelse av virksomheten, krav om systematisk, risikobasert og tilpasset kontroll, krav om oppfølging av avvik og risiko for avvik, samt dokumentasjonskrav.

Flere høringsinstanser (kommuner, regionråd) er opptatt av styrket internkontroll og styrket egenkontroll som helhet, noe som er viktig for lokaldemokratiet, og at det er bra at dette kan medføre redusert statlig styring. Flere omtaler også at det er positivt om dette kan føre til redusert statlig styring.

Kun noen få høringsinstanser gir uttrykk for å være negative til forslaget som sådan.

*Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)* mener

at utvalgets intensjoner på området er gode, men er usikker på om man vil oppnå ønsket effekt ved det forslaget som foreligger. Et felles internkontrollkrav må gjøres i samarbeid med fagmyndighetene som har internkontrollkrav i lovverket, det må samordnes med ulike fagområder, og de må gis krav om kontinuerlig utvikling og integrering i kommunenes plan- og styringssystemer.»

DSB stiller også spørsmål ved om «internkontroll» er et egnet begrep når man også bruker begrepet «egenkontroll» som er så nærliggende. Som mulige alternativer foreslås «systematisk arbeid» eller «rutiner for kvalitetssikring».

*Kautokeino kommune* synes å være skeptisk til forslaget siden det må «stilles spørsmål ved om kontroll-, tilsynsvirksomheten og kravet til planer er så stor at den går utover utførelsen av tjenester, gjennomføring av politiske vedtak og den praktiske gjennomføringen av planer».

### 23.3.2 Forholdet til særlovgivning

Mange høringsinstanser har påpekt behovet for særlovgjennomgang. De mener det er sentralt at internkontrollbestemmelsen i kommuneloven kommer i stedet for internkontrollbestemmelser i særlovgivningen, og ikke i tillegg. Dette for å oppnå mål om enklere regelverk og helhetlig og styrket internkontroll. Dette gjelder for eksempel mange kommuner og KS.

*Statens helsetilsyn* støtter ikke forslaget om at bestemmelser om internkontroll i særlovgivningen skal fjernes selv om det kommer ny internkontrollbestemmelse i kommuneloven. Forslaget om å gjennomgå særlovgivningen i den hensikt å fjerne bestemmelser om internkontroll støttes derfor ikke.

*Fylkesmannen i Rogaland* peker på at «noen få særlover fremdeles bør ha et eget krav om internkontroll for å ivareta rettssikkerhet og minstekrav til kvalitet i tjenester for svake grupper som har behov for særlig beskyttelse, for eksempel barn og unge i barnehage, skole og barnevern».

### 23.3.3 Tilsyn med internkontroll

Få høringsinstanser omtaler spørsmålet om tilsyn med interkontroll direkte. Om lag 15 har gitt uttrykk for å støtte forslaget om en bestemmelse om tilsyn på internkontroll i kommuneloven. Ingen har sagt uttrykkelig at de er imot et slikt forslag. Som nevnt foran gir mange generell støtte til internkontrollforslaget. Dette må i stor grad anses som å inkludere støtte til forslaget om tilsyn.

Enkelte høringsinstanser har mindre innspill og forslag knyttet til konkrete formuleringer i bestemmelsen.

*Statens helsetilsyn* sier at det ikke kan se at utvalget har foreslått å oppheve bestemmelser i særlovgivningen som hjemler statlig tilsyn og at den foreslåtte tilsynsbestemmelsen derfor må komme i tillegg til andre tilsynshjemler. Videre uttaler tilsynet:

Statens helsetilsyn savner en nærmere begrunnelse for behovet for en egen bestemmelse om statlig tilsyn med internkontroll i ny kommunelov, og en nærmere beskrivelse av forholdet mellom bestemmelsen i kommuneloven og øvrige tilsynshjemler som omfatter tilsyn med internkontroll. *Utdanningsdirektoratet* sier:

Etter vår oppfatning er det nødvendig at de aktuelle særdepartementene har sin styringsrolle i behold i forhold til fylkesmannens til-

synsrolle med internkontroll. Selv om det skal være en felles internkontrollbestemmelse i kommuneloven, må etterlevelsen av denne likevel vurderes opp imot de aktuelle fagdepartementenes særlovgivning. Vi savner en nærmere redegjørelse for samhandling mellom fagdepartementene og KMD på dette området.

#### 23.3.4 Rapportering til kommunestyret

Få høringsinstanser uttaler seg spesifikt til forslaget om rapportering til kommunestyret. Omlag 20 støtter forslaget, nesten ingen er imot. Mange gir generell støtte til internkontrollforslaget som helhet, noe som må inkludere støtte til rapporteringskravet.

Blant de som uttrykkelig støtter forslaget nevnes *KomRev NORD* og *Utdanningsdirektoratet*.

En del av dem som støtter forslaget (om lag 15), sier at kravet bør være at rapportering skal gjøres som en del av årsberetningen.

### 23.4 Departementets vurdering

#### 23.4.1 Internkontroll

##### 23.4.1.1 Behov for ny regulering av internkontroll

Departementet mener det er behov for et mer samordnet og forenklet regelverk. Dette for å forenkle arbeidet med internkontroll og for å styrke internkontrollen. Et enklere regelverk som er tydelig på et krav om en internkontroll som er systematisk, risikobasert, målrettet og tilpasset, vil kunne gi en bedre og mer effektiv internkontroll. Dette er i tråd med målsettingen om å styrke internkontrollen. Dette betyr ikke nødvendigvis at det skal bli mer internkontroll, men at den skal bli bedre, det vil si mer målrettet og mer effektiv. Gode rutiner og systematisk arbeid for å styre den kommunale virksomheten, vil kunne gjøre tjenesteytingen og driften mer effektiv, med bedre kvalitet og med større sikkerhet for at lover og forskrifter blir fulgt.

Departementet slutter seg til utvalgets vurdering om at det er behov for en ny bestemmelse om internkontroll i kommuneloven, som er mer utfyllende enn dagens og som i hovedsak kan erstatte internkontrollbestemmelser knyttet til kommuneplikter i særlovgivningen. Departementet viser også til at forslaget har fått bred støtte i høringen. Det vises også til *Riksrevisjonen* anbefaling om et enklere og mer samordnet regelverk om internkontroll for kommunene, og til Riksrevisjonens

høringssvar som bekrefter at utvalgets forslag er i tråd med anbefalingen.

Departementet er enig med utvalget og mange av høringsinstansene i at forutsetningen for å innføre en ny og mer omfattende internkontrollbestemmelse i kommuneloven er at de internkontrollbestemmelsene i særlovgivningen det ikke lenger vil være bruk for, oppheves når den nye bestemmelsen i kommuneloven er på plass. Bestemmelsen i kommuneloven skal være den sentrale bestemmelsen for internkontroll med kommunepliktene. Dette både fordi kommuneloven er det sentrale og naturlige stedet for en slik samlet bestemmelse om internkontroll og fordi dobbeltregulering er uheldig og bør unngås. Se nærmere om denne særlovgjennomgangen nedenfor i punkt 23.4.3.

##### 23.4.1.2 Overordnede vurderinger om innretningen på en internkontrollbestemmelse i kommuneloven

Etter departementets vurdering bør en ny internkontrollbestemmelse i kommuneloven være mer omfattende enn dagens bestemmelse i kommuneloven, men samtidig mindre detaljert enn en del av reguleringen i særlovgivningen. Dette er i tråd med utvalgets vurderinger og med vurderingene til de fleste av høringsinstansene som har uttalt seg om dette. Enkelte høringsinstanser peker på enkeltelementer fra dagens særlovgivning som de ønsker inkludert i bestemmelsen. Departementet vurderer disse spørsmålene nærmere nedenfor, men vil her peke på noen overordnede elementer som må inngå i en vurdering av hvor detaljert en internkontrollbestemmelse skal være.

Bestemmelsen om internkontroll bør kun inneholde det som er nødvendig i et *lovkrav* om internkontroll. Internkontrollarbeid i praksis både kan og vil ofte inneholde flere elementer enn de minstekravene som følger av loven. En ny internkontrollbestemmelse i kommuneloven bør ikke være en uttømmende regulering av all internkontroll som faktisk gjøres. Etter departementets vurdering bør det ikke lovfestes flere krav enn det som er nødvendig. Dette særlig fordi lovkrav overfor kommunene generelt ikke skal være mer omfattende enn nødvendig eller mer omfattende enn det nasjonale hensyn tilsier de bør være. Det vises her til prinsipper om nasjonale myndigheters forhold til det kommunale selvstyret (særlig forholdsmessighetsprinsippet), se forslag om lovfesting av dette i kommuneloven § 2-2 og *Veileder om statlig styring av kommuner og fylkeskom-*

*muner med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren (H-2382 B).*

Departementet mener at for detaljerte krav om internkontroll vil være uheldig. Krav som gjør kommunens handlingsrom og mulighetene for konkrete og lokale vurderinger mindre, vil kunne resultere i internkontroll som ikke er like godt tilpasset de konkrete og lokale forhold. Dermed er det en risiko for at internkontrollen blir mindre effektiv og målrettet enn den bør være. Det er en fordel å ansvarliggjøre kommunen slik at den selv vurderer innretning og omfang av internkontroll ut fra lokale og konkrete forhold.

Et annet moment er at en for detaljert regulering av internkontrollen på grunn av regler om statlig tilsyn med internkontrollen, kan medføre en sterkere statlig styring av kommunen enn ønskelig. Statlig tilsyn med internkontrollen er allerede en etablert ordning. Etter departementets vurdering er det imidlertid viktig at denne ordningen ikke utvides på en indirekte måte gjennom en for vid og detaljert internkontrollbestemmelse. Statlig tilsyn med internkontroll skal bidra til å sikre regeletterlevelse. Det er imidlertid utenfor tilsynets oppgave å kontrollere, og dermed styre, kommunens alminnelige ledelse og styring. En slik innretning i regelverket er uheldig og i strid med det kommunale selvstyret og de alminnelige prinsippene for statlig styring av kommunesektoren. Utvalget har omtalt denne problemstillingen og foreslår en internkontrollbestemmelse som ikke er for vid og som ikke tar inn i seg ren styring og ledelse. Departementet mener at utvalgets forslag er balansert, og at det er viktig at bestemmelsen ikke utvides slik at denne balansen forrykkes.

Tilsyn med internkontroll omtales for øvrig nærmere nedenfor i punkt 23.4.4.

Departementet mener at utvalgets forslag inkluderer de sentrale elementene i et lovbestemt krav til internkontroll. Disse elementene vil omtales nærmere i de følgende punktene.

#### 23.4.1.3 Innholdet i ny internkontrollbestemmelse i kommuneloven

##### *Hovedregel om internkontrollansvaret og begrepet internkontroll*

Departementet deler utvalgets vurdering om at lovbestemmelsen må slå fast at kommunen skal ha en internkontroll og at kommunedirektøren har ansvaret for interkontrollen i kommunen. Dette er det grunnleggende ved regulering av

internkontroll og bør lovfestes på en tydeligere måte enn i dag.

Departementet mener at bestemmelsen må slå fast at kommunens internkontroll skal være en kontroll med hele administrasjonens virksomhet, det vil si all virksomhet som ligger innenfor ansvarsområdet til kommunedirektøren. Både den sentrale administrasjonen og alle sektorer innenfor kommunen, er omfattet. Samtidig tydeliggjør en slik bestemmelse at den folkevalgte delen av kommunen ikke er omfattet av internkontrollkravet. Bestemmelsen må også slå uttrykkelig fast at kommunedirektøren har ansvaret for denne internkontrollen.

Noen høringsinstanser, som *Statens helsetilsyn* og *Helsedirektoratet*, er opptatt av at pliktsubjektet for internkontrollen etter forslaget er kommunedirektøren, mens en del av dagens bestemmelser om internkontroll i særlovgivningen legger plikten til «kommunen». Departementet mener at forslaget om at kommunedirektørens ansvar for internkontrollen fastslås i kommuneloven er ryddig, og viser også til at dette er en videreføring av dagens ordning. Samtidig mener departementet at det kan være en god tydeliggjøring at bestemmelsen også konstaterer at kommunen skal ha internkontroll. Det foreslås derfor at kommunedirektørens ansvar for internkontrollen videreføres i den nye bestemmelsen samtidig som det tydeliggjøres at kommunen skal ha internkontroll. At kommunedirektørens ansvar for internkontroll bør fremgå av bestemmelsen har sammenheng med ansvarsstrukturen i kommuneloven og at kommuneloven er en annen type lov enn særlovgivningen. Kommuneloven handler om organisering av kommunen og regulerer dermed hvem i kommunen som har ansvar for hva. I kommuneloven er det dessuten viktig å tydeliggjøre skillet mellom den folkevalgte delen av kommunen og den administrative delen. Det er således viktig at det framgår klart at internkontroll er en administrativ kontroll, i motsetning til den folkevalgte delen av kontrollen, som er lagt til kontrollutvalget. Departementet vil imidlertid understreke at selv om internkontroll er en administrativ egenkontroll, har kommunestyret et overordnet ansvar. Dette er i samsvar med dagens kommunelov. Etter § 76 og § 6 har kommunestyret et overordnet ansvar for hele kommunens virksomhet. Kommunestyret kan delegere oppgaver og ansvar til administrasjonssjefen. Samtidig fastslår § 23 at administrasjonssjefen har ansvar for å sørge for betryggende kontroll (internkontroll). Dette innebærer en slags deling innad i kommunen der administrasjonssjefen har ansvaret for

internkontrollen, men kommunestyret har likevel et overordnet ansvar. I særlovgivningen der pliktsubjektet er «kommunen» er ikke den interne ansvarsfordelingen definert i loven. Særlovgivningen er et annet type lovverk med et annet formål, og hvor det ikke er nærliggende å regulere intern ansvarsdeling. I praksis er nok imidlertid arbeids- og ansvarsfordeling lik enten internkontrollen er hjemlet i særlov som en plikt for kommunen eller i kommuneloven som en plikt for administrasjonssjefen/kommunedirektøren. Det ville neppe vært en heldig eller praktikabel ordning at kommunestyret løpende og systematisk utfører internkontroll i kommunen. Kommunedirektøren vil således etter forslaget fortsatt ha ansvaret for internkontrollen samtidig som kommunestyret fortsatt vil ha et overordnet ansvar, jf. både formuleringen i internkontrollbestemmelsen og § 5-2 og § 22-1 i forslaget til ny kommunelov. Dette er en del av den generelle ansvars- og arbeidsdelingen i kommunen. Her vises også til § 13-1 om kommunedirektørens myndighet og oppgaver. Der er det fastslått at kommunedirektøren har et generelt ledelsesansvar for den kommunale administrasjonen, og at vedtak som treffes av folkevalgte organer skal iverksettes uten ugrunnet opphold.

Enkelte høringsinstanser, som *Barne- og likestillingsdepartementet*, har stilt spørsmål ved hvordan internkontrollen ivaretas på enkelte tjenesteområder i kommunen når ansvaret for internkontroll generelt legges til kommunedirektøren. I den forbindelsen vises også til at enkelte lover i dag har regulering om konkrete stillinger eller ansvarsområder på lavere nivå enn kommunedirektøren, som barnevernloven § 2-1 fjerde ledd. Departementet understreker at selv om kommuneloven legger ansvaret for internkontroll i kommunen til kommunedirektøren, både kan og vil kommunedirektøren normalt delegere det konkrete internkontrollarbeidet til for eksempel lederne av ulike tjenesteområder i kommunen. Ved slik delegering får lederen av tjenesteområdet ansvar for oppgaven samtidig som kommunedirektøren fortsatt har det overordnede ansvaret for at kommunen har en internkontroll som er i tråd med internkontrollkravet. Etter departementets vurdering gir dette en god ansvars- og arbeidsfordeling for arbeidet med internkontroll.

Det er en fordel at internkontrollarbeidet er forankret i toppledelsen. Dette vil blant annet bidra til større oppmerksomhet og prioritering av dette arbeidet. Samtidig er det viktig at hele kommunen involveres i det løpende internkontrollarbeidet. Samspeillet mellom kommunedirektøren, den sentrale administrasjonen og de ulike tje-

nesteområdene i kommunen er viktig for en helhetlig, risikobasert, konkret tilpasset og systematisk internkontroll. De ulike tjenesteområdene i kommunen må involveres i internkontrollarbeidet, som for eksempel ved utarbeidelse av risikovurderinger, tilpasninger og innretning på internkontrollen og formalisering av rutiner.

Departementet mener at begrepet *internkontroll* bør brukes i lovbestemmelsen. Dagens kommunelov bruker ikke begrepet, men det er brukt i forarbeidene. Begrepet er også benyttet i særlovgivningen, og det er et etablert og innarbeidet begrep på alle sektorer i kommunen. Høringsinstansene støtter i all hovedsak begrepsbruken. Enkelte høringsinstanser, som *Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)*, er bekymret for at begrepet har fått et for snevert innhold i lovforslaget. Direktoratet peker blant annet på at internkontroll er mer enn bare regelverksetterlevelse og mer enn bare kontrolltiltak. Departementet er ikke enig i at begrepsbruken eller utvalgets forslag for øvrig er begrenset til kontrolltiltak. Ved formuleringen av lovtekst og nærmere omtale nedenfor har departementet derfor forsøkt å tydeliggjøre begrepet ytterligere.

Departementet understreker at et lovkrav om internkontroll ikke kan eller bør være like omfattende som den faktiske internkontrollen eller internkontroll slik det ofte omtales i andre sammenhenger, som i rammeverk, standarder, veiledere og liknende. Et lovkrav er et minstekrav som alltid skal følges. At det i praksis ofte vil bli gjort mer etter kommunens eget initiativ og vurdering av behov er en annen sak. Et lovkrav som er strengere enn nødvendig vil kunne få uheldige konsekvenser, blant annet i form av unødvendig statlig detaljstyring. Det vises til nærmere omtale av dette foran. Det nærmere innholdet i begrepet vil følge av formuleringene i lovbestemmelsen som helhet samt de nærmere forklaringene her.

Utvalgets forslag bruker begrepet internkontroll i overskriften, men begrepet er ikke brukt gjennomgående i hele lovbestemmelsen. I bestemmelsen benyttes begrepene «kontroll» og «internkontroll» om hverandre. Enkelte høringsinstanser er bekymret for at utvalgets forslag, med bruken av begrepet «kontroll» og formuleringen «føre kontroll med», retter for stor oppmerksomhet mot etterfølgende kontrollhandlinger, og i mindre grad på en helhetlig internkontroll som favner alle deler av internkontrollen. Departementet er enig i at internkontroll er mer enn bare etterfølgende kontrollhandlinger, og foreslår å tydeliggjøre dette ved at begrepet internkontroll brukes gjennomgående i hele lov-

bestemmelsen. Departementet foreslår også at ordlyden i første ledd endres fra «føre kontroll med», til «er ansvarlig for internkontrollen». Ved dette tydeliggjøres at det ikke bare dreier seg om en etterfølgende kontroll som man «fører», men at det gjelder et helhetlig internkontrollansvar som både skal forebygge eller hindre at avvik oppstår, og som skal sikre at eventuelle avvik blir oppdaget og korrigert.

Utvalget foreslår å lovfeste at internkontroll skal gjøres for å sikre at «lover, forskrifter og vedtak» følges. Departementet er enig i at det mest sentrale målet med internkontrollen bør lovfestes og gjøres til en del av internkontrollkravet. Å sikre at lover og forskrifter følges er et sentralt og grunnleggende mål ved internkontroll. Dette målet bør derfor framgå direkte i bestemmelsen og være førende for de konkrete kravene som ellers oppstilles. Internkontroll for å sikre regeletterlevelse er blant annet viktig for å sikre at innbyggerne får de rettighetene og tjenestene de har krav på, for å bidra til at kommunene når egne og nasjonale mål og for å redusere risiko for misligheter og korrupsjon. Departementet mener imidlertid at begrepet «vedtak» ikke trenger å inngå i denne målsettingen i internkontrollbestemmelsen. Å inkludere dette i en internkontrollbestemmelse er en utvidelse i forhold til det som er vanlig i dagens særlovgivning. I retningslinjene for statlig styring av kommunene sies det også at bestemmelser om internkontroll skal sikre at «lover og forskrifter» skal følges. Vedtak er ikke inkludert. I dagens kommunelov er det kun krav om «betryggende kontroll». Samme bestemmelse har imidlertid også krav om at administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives «i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner», og at administrasjonssjefen skal påse at «vedtak blir iverksatt». Utvalget har i begrenset grad begrunnet hvorfor vedtak nå bør inkluderes i bestemmelsen om internkontroll. Departementet kan ikke se at det er grunn til å ta inn begrepet vedtak i en egen lovbestemmelse om internkontroll. Dette vil ha begrenset betydning fordi internkontroll på vedtak i stor grad uansett vil være fanget opp siden mange vedtak gjelder oppfølging av lov- og forskriftskrav. Å inkludere dette vil bety å innføre krav om internkontroll på vedtak som ikke gjelder oppfølging av krav i lov eller forskrift. Eksempel på dette kan være vedtak om å anlegge en kyststi eller liknende. Departementet kan ikke se at det er behov for å lovfeste krav om internkontroll for denne type vedtak. Et slikt krav ville dessuten overlappet med bestemmelsen om at kommunedirektøren har plikt til å påse at vedtak

som treffes av folkevalgte organer blir iverksatt uten ugrunnet opphold, jf. forslaget § 13-1 fjerde ledd. Kommunedirektøren har således allerede her en plikt til å følge opp de vedtakene som treffes i folkevalgte organer.

Utvalget har drøftet om andre formål og hensyn med internkontroll bør tas inn i lovbestemmelsen. Departementet er enig i utvalgets konklusjon om at det er mange gode mål med internkontrollarbeidet, men at en lovbestemmelse ikke bør inkludere alle disse. Slike mål kan for eksempel være effektiv og målrettet drift, forebygging av feil, læring i organisasjonen og så videre. Det er ikke hensiktsmessig med en lang, uttømmende oppramsing av slike formål og hensyn. En omfattende opplisting vil heller ikke sikre at alle gode hensyn blir nevnt. Internkontrollbestemmelsen bør heller ha et kort og tydelig budskap på overordnet nivå. Målet om at lover og forskrifter skal følges, vil etter departementets vurdering også indirekte dekke noen av de andre målene og hensynene utvalget har drøftet, som for eksempel forebygging av feil og læring i organisasjonen. Hva som er gode formål og hensyn vil dessuten kunne variere, og det kan være nyttig for den enkelte kommunen selv å definere dette nærmere i forbindelse med det konkrete arbeidet med internkontroll. Det vil kunne bidra til at de som jobber med internkontroll får et eierskap til arbeidet og at internkontrollen oppleves som nyttig og positivt i kommunens virksomhet.

#### *Systematisk, risikobasert og tilpasset kontroll*

Departementet støtter utvalget i at det er viktig at kommunens internkontroll innrettes slik at den er systematisk, risikobasert og tilpasset den enkelte kommune og den enkelte virksomhet eller aktivitet innad i kommunen. Departementet er enig med utvalget i at en internkontroll som er systematisk og basert på risikovurderinger og lokale tilpasninger, vil være en bedre, mer effektiv og mer målrettet internkontroll uten at den nødvendigvis blir mer omfangsrik og ressurskrevende totalt sett.

Internkontrollbestemmelsen bør slå fast at kommunedirektøren skal jobbe *systematisk* med internkontrollen. Dette er en sentral del av internkontrollkravet. Kravet om at arbeidet skal være systematisk gjelder alle deler av internkontrollen. Det innebærer at det ikke er tilstrekkelig med en tilfeldig og hendelsesbasert internkontroll. Det må gjøres et planmessig arbeid, og internkontrollen må være av et slikt omfang og innhold at den med rette kan kalles systematisk. Internkontroll i

virksomheten må følges opp jevnlig og ved behov, slik at det er et fungerende system for løpende internkontrollarbeid. Målet med det systematiske internkontrollarbeidet er at brudd på regelverket, forebygges, avdekkes og følges opp på hensiktsmessig måte.

Forslaget stiller ikke krav til en bestemt systematikk. Hva slags systematikk kommunen ønsker å bruke i internkontrollarbeidet må være opp til kommunen selv. For å tydeliggjøre at kravet om systematisk internkontrollarbeid er sentralt og gjelder alle deler av internkontrollen, foreslår departementet en justering i bestemmelsens formulering ved at kravet om at kommunedirektøren skal jobbe systematisk med internkontroll tydeliggjøres i et nytt andre ledd.

Departementet støtter utvalgets vurderinger om at kommunene selv må gjøre vurderinger av hvor omfattende internkontrollen skal være, og hvordan den skal innrettes i egen kommune og innenfor de ulike områdene i kommunen. Dette skal være vurderinger innenfor lovens minstekrav og i tråd med de prosessene og vurderingstemaene som bestemmelsen fastslår. Innenfor det som følger av bestemmelsens øvrige krav til internkontrollen, må kommunen således gjøre vurderinger av risikoforhold og andre konkrete og lokale forhold og tilpasse internkontrollen ut fra dette. Kommunen må på den måten ta ansvar og eierskap for internkontrollens innhold og omfang ut fra forholdene i sin kommune. Dette er, etter departementets vurdering, positivt og bidrar til en målrettet, tilpasset og effektiv internkontroll. Det bør sies uttrykkelig i lovteksten at internkontrollen skal tilpasses virksomhetens *størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold*. Dette er en formulering som i dag finnes i flere av internkontrollbestemmelsene i særlovgivningen. En vurdering av disse forholdene danner grunnlaget for den nærmere vurderingen av innretningen, omfang og prioriteringer i internkontrollarbeidet. At kommunen gjør velfunderte prioriteringer også i internkontrollarbeidet er viktig for at arbeidet blir målrettet mot områder der risiko for avvik er stor, og for at ressursbruken skal være effektiv.

Risikovurderinger blir sentralt, og kommunen må gjøre en konkret analyse og vurdering av sannsynligheten for at regler ikke følges, og hvilke konsekvenser dette i så fall kan få. En samlet risikovurdering vil til dels bero på mer generelle vurderinger, som at noen tjenester, saksfelt eller sektorer generelt har en større risiko, og til dels vil dette være mer konkrete vurderinger av forholdene i den enkelte kommune. Vurderingene må gjøres både samlet for kommunen som helhet

og innenfor de enkelte delene av kommunens virksomhet. Kommunen må vurdere hvor vesentlige de aktuelle risikofaktorene er. Dette blir en form for risiko- og vesentlighetsanalyse som det i dag finnes mange metoder for og mye praksis på. Det er viktig med internkontroll der det er høy risiko for at det skal skje noe feil, og der konsekvensene av feil er store. Vurderingene av dette må gjøres innenfor alle sektorer og områder innen kommunen og de må gjøres både på et overordnet og mer detaljert nivå. Innenfor enkelte sektorer i kommunen vil slike vurderinger alltid konkludere med at det er behov for internkontroll, som for eksempel innenfor helse og omsorg, barnevern, og opplæring. Men også innenfor slike enkeltområder må det gjøres nærmere vurderinger av risiko m.m. innenfor de enkelte virksomheter eller aktiviteter for å tilpasse den konkrete innretningen og omfanget av internkontrollen på de ulike delene av virksomheten. Denne vurderingen vil danne grunnlag for å tilpasse omfang og innretning på internkontrollen, og gjøre internkontrollarbeidet mer målrettet mot der risikoen og behovet er størst.

Departementet mener at lovgivningen ikke bør gi ytterligere føringer om hvordan risikovurderinger og andre konkrete vurderinger av tilpasninger og innretning på internkontrollen som sådan skal gjennomføres. Det bør ikke være krav om hvilken metodikk som skal brukes all den tid vurderingene gjennomføres på en systematisk måte. Innenfor kravene i internkontrollbestemmelsen vil det være opp til kommunedirektøren å bestemme nærmere hva slags vurderinger som skal gjøres i forbindelse med at internkontrollen skal være tilpasset virksomheten.

#### *Beskrivelse av hovedoppgaver, mål og organisering*

Departementet mener, som utvalget, at en ny internkontrollbestemmelse bør ha et krav om at det skal utarbeides en beskrivelse av kommunens hovedoppgaver, mål og organisering. Et slikt krav finnes i mange internkontrollbestemmelser i sektorlovgivningen. En slik beskrivelse er viktig for å klargjøre ansvars- og rapporteringslinjer innad i kommunen, det vil si både overordnet og innenfor ulike tjenesteområder og virksomheter. Dette er igjen viktig for å forebygge at avvik oppstår og for at eventuelle avvik blir korrigert. Beskrivelsen må dekke hver av elementene i bestemmelsen, det vil si både hovedoppgaver, mål og organisering.

Inkludert i kravet om å beskrive kommunens organisering ligger å beskrive hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt innad i kommu-



nen, både sentralt og innenfor de ulike tjenesteområdene. Arbeidet med slik beskrivelse må være systematisk og tilpasses den enkelte kommune, og den enkelte virksomhet eller aktivitet, i tråd med virksomhetens størrelse, egenart, risikoforhold og så videre. Slik beskrivelse kan lages på ulike måter. Det kan for eksempel gjøres ved oversikt over lederstrukturer, rapporterings- og styringslinjer, delegeringer, funksjonsbeskrivelser og så videre. Det kan være beskrivelse av ansvar og arbeidsoppgaver for personell innenfor et bestemt arbeidsområde, og det kan være henvisning til delegeringsreglement og andre relevante dokumenter. Innenfor rammen av de samlede kravene i internkontrollbestemmelsen, er det opp til den enkelte kommune hvordan en beskrivelse av hovedoppgaver, mål og organiseringen helt konkret skal se ut, og hvor detaljert en beskrivelse skal gjøres.

#### *Rutiner og prosedyrer*

For å sikre regeletterlevelse i kommunen, vil det i praksis være nødvendig med rutiner og prosedyrer. Dette vil gjerne være rutiner og prosedyrer som er konkret tilpasset det området de skal gjelde for. I praksis kan disse være både muntlige og skriftlige. Etablering og oppfølging av slike rutiner og prosedyrer vil normalt være en del av en kommunes internkontroll. På bakgrunn av innspill i høringsrunden mener departementet det kan være grunn til å tydeliggjøre at et slikt krav gjelder ved å ta det uttrykkelig inn i lovbestemmelsen.

Departementet foreslår at det slås fast i lovbestemmelsen at kommunedirektøren skal påse at nødvendige rutiner og prosedyrer for å sikre at lover og forskrifter etterleves, er etablert og følges opp. Hva som er nødvendig må ses i sammenheng med de øvrige kravene i bestemmelsen, og vil måtte bero på en konkret vurdering.

I hvilken grad rutinene og prosedyrene skal dokumenteres i form av skriftliggjøring vil følge av dokumentasjonskravet som omtales nærmere nedenfor.

#### *Oppfølging av avvik og risiko for avvik*

Departementet støtter utvalgets vurdering om at oppfølging av avvik og risiko for avvik er en viktig del av internkontrollen, og at det tydelig bør framgå av internkontrollbestemmelsen at kommunedirektøren har ansvar for å følge opp dette. Internkontroll bør legge til rette for at eventuelle avvik som oppstår, blir oppdaget. Departementet

foreslår at det i tillegg til kravet om at avvik og risiko for avvik skal følges opp, tas inn i lovbestemmelsen at internkontrollen også skal avdekke avvik. Kommunedirektøren må dermed sørge for en internkontroll som legger til rette for at avvik avdekkes, og at de følges opp.

Kommunedirektørens ansvar for å følge opp avvik og risiko for avvik innebærer at konstaterte avvik må følges opp, og at det samtidig jobbes forebyggende for å hindre at avvik oppstår. Allerede oppståtte avvik må korrigeres, og det må skaffes oversikt over områder med risiko for avvik for hindre at avvik oppstår. Ved at avvik følges opp, vil konsekvensene av avvikene kunne minimeres, noe som igjen vil kunne være viktig for brukere og andre mottakere av tjenester.

Kommunedirektørens ansvar for å følge opp risiko for avvik, innebærer blant annet å skaffe oversikt over områder i kommunen hvor det er fare for manglende etterlevelse av lover og forskrifter, og sette inn relevante forebyggende og risikoreduserende tiltak for å hindre og forebygge brudd på lover og forskrifter. Dette må gjøres ut fra både kortsiktig og langsiktig perspektiv.

Det er opp til kommunedirektøren å vurdere og beslutte hva som skal gjøres for å avdekke avvik og risiko for avvik, og på hvilken måte oppfølgingen av avvik og risiko for avvik skal gjøres. Det sentrale er at både avvik og risiko for avvik blir identifisert og faktisk fulgt opp. Arbeidet med å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik må imidlertid gjøres på en systematisk måte og ut fra konkrete risikovurderinger. Tiltak som iverksettes som ledd i oppfølgingen må være egnet for nå målet om å sikre at lover og forskrifter etterleves.

#### *Krav til dokumentasjon, evaluering, forbedring mv.*

Departementet er enig med utvalget i at det bør være et lovkrav at internkontrollen skal dokumenteres. Dokumentasjon er et virkemiddel som skal bidra til å sikre at internkontrollen fungerer som forutsatt. Et dokumentasjonskrav vil bidra til både å øke tilliten til kommunal forvaltning og til å bevisstgjøre kommunen med hensyn til hvordan den interne kontrollen skal planlegges, gjennomføres og følges opp.

Enkelte høringsinstanser har innspill til formuleringen av bestemmelsen på dette punktet. Noen påpeker behovet for justeringer og innstramminger, som for eksempel *Justis- og beredskapsdepartementet*. Andre har støttet utformingen og understreket at fleksibiliteten i forslaget er viktig. Departementet har vurdert innspillene, og mener at utvalgets forslag i hovedsak er hensiktsmessig.

Departementet foreslår et krav om at internkontrollen skal dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig. At det også skal være formålstjenlig tas ut, siden en nødvendighetsvurdering er dekkende og tilstrekkelig i lovteksten. Kravet må også ses i sammenheng med internkontrollbestemmelsen for øvrig, som gir uttrykk for internkontrollens mål om å sikre regeletterlevelse. Hva som anses som nødvendig, må vurderes i lys av dette. Nødvendighetskravet må også vurderes ut fra virksomhetens risikoforhold, størrelse, egenart og aktiviteter. Departementet mener at dette tilsier at de viktigste delene av internkontrollen må dokumenteres. Innenfor disse rammene må kommunen selv kunne vurdere hvordan og hvor mye av internkontrollen som skal dokumenteres. Det er viktig at kommunene får et handlingsrom når det gjelder form og omfang. Det er ikke nødvendig at hver minste del av systemet dokumenteres. Et for omfattende dokumentasjonskrav vil kunne føre til at for mye ressurser brukes på dokumentering, slik at det går utover tjenesteytingen. Grensene og omfanget vil måtte vurderes konkret ut fra forholdene i den enkelte kommune og den enkelte delen av kommunen.

Departementet mener, som utvalget, at det også bør tas inn et krav i internkontrollbestemmelsen om at skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll skal evalueres og ved behov forbedres. Evaluerings- og forbedringskravet er knyttet til selve internkontrollarbeidet. Evaluering og forbedring er viktig i arbeidet med internkontroll for å sikre systematisk oppfølging og utvikling som til enhver tid er tilpasset kommunens virksomhet. Dette vil også bidra til langsiktig læring og utvikling i kommunens arbeid med tjenesteyting og med internkontrollen.

Både dokumentasjonskrav og krav om å evaluere og forbedre selve internkontrollarbeidet, er i stor grad parallell med flere av dagens internkontrollbestemmelser i særlovgivningen.

#### *Hvilke plikter det skal føres internkontroll med*

Departementet støtter utvalgets forslag om at internkontrollbestemmelsen skal gjelde for alle lovpålagte plikter kommunen har. Det er således krav om å føre internkontroll med både kommuneplikter (plikter som bare er pålagt kommuner) og aktørplikter (plikter som stiller krav til enhver som driver en aktivitet eller tilbyr en tjeneste). Dette er i tråd med det som i dag gjelder for kommunelovens krav om «betryggende kontroll». Det innebærer at det må føres internkontroll med

overholdelse av lover og forskrifter generelt. Bestemmelsen vil for eksempel innebære krav om interkontroll med oppfyllelse av lovregulering om anskaffelser, og for straffbare forhold som korrupsjon.

Dersom annen lovgivning har egne bestemmelser om internkontroll vil imidlertid disse, etter alminnelige rettskildes prinsipper om at spesiell lov går foran generell lov, gå foran internkontrollbestemmelsen i kommuneloven. For mange aktørplikter finnes det slike egne regler om interkontroll som i så fall vil gjelde i stedet for internkontrollbestemmelsen i kommuneloven. Krav til internkontroll etter for eksempel matloven, arbeidsmiljøloven eller personopplysningsloven vil således fortsatt gjelde for kommunene på samme måte som før.

Den nye internkontrollbestemmelsen vil derfor i praksis ha størst betydning for kommuneplikter. For kommuneplikter er hensikten med forslaget at det er bestemmelsen i kommuneloven som skal regulere internkontrollen. Særlovgivningen skal her i hovedsak ikke ha egne internkontrollbestemmelser. Se nærmere omtale nedenfor om at dette medfører behov for en særlovgjennomgang med sikte på å oppheve slike bestemmelser. For de tilfellene der det etter en særlovgjennomgang fortsatt er bestemmelser om internkontroll med kommuneplikter i særlovgivningen, vil også slike bestemmelser, etter alminnelige rettskildes prinsipper, gå foran kravet i kommuneloven.

Departementet har vurdert om det bør sies direkte i internkontrollbestemmelsen at den bare gjelder så langt ikke andre internkontrollbestemmelser kommer til anvendelse, men har falt ned på at det er unødvendig. Det følger uansett av generelle rettsprinsipper at spesiell lov går foran generell lov.

#### *Elementer fra sektorreguleringen som ikke foreslås videreført*

Departementet viser til utvalgets gjennomgang av hvilke elementer som bør inngå i en ny bestemmelse i kommuneloven, og hvilke elementer som er for detaljerte og ikke behøver å inngå i noe lovkrav om internkontroll. Departementet støtter disse vurderingene og forslagene og viser forøvrig til de overordnede vurderingene foran i punkt 23.4.1.2.

Noen høringsinstanser, som *Statens helsetilsyn* og *Fylkesmannen i Hordaland*, har påpekt at utvalgets forslag til internkontrollbestemmelse mangler krav til arbeidstakeres medvirkning og brukermedvirkning, og at andre styringskrav, som

krav om kvalifisert personell, opplæring og kompetanseutvikling, også burde vært omtalt i bestemmelsen. Departementet er enig i at det er viktig at kommunen sørger for at arbeidstakere, pasienter, tjenestemottakere og pårørende får medvirke, slik at kommunen kan gjøre bruk av deres erfaringer til forbedring av virksomheten. Bruk av kvalifisert personell til å utføre tjenester i kommunen, samt opplæring og kompetanseutvikling for de ansatte er også viktig. Departementet mener imidlertid, i likhet med utvalget, at slike krav til kvalitetsarbeid hører hjemme som en del av kommunens generelle styring og ledelse, og at slike føringer ikke bør inkluderes som et lovkrav i en bestemmelse om internkontroll i kommuneloven. Som omtalt foran i punkt 23.4.1.2, er det også av stor betydning at bestemmelsen ikke blir for detaljert og omfangsrik.

Departementet vil også påpeke at noen av disse elementene allerede er omfattet av enkelte ordinære pliktregler i særlovgivningen. Dette kan være krav om kvalifikasjoner, brukermedvirkning og liknende. Slike pliktbestemmelser vil fortsatt gjelde på samme måte som før. Kommunedirektørens ansvar etter internkontrollbestemmelsen i kommuneloven vil være å ha internkontroll for å sikre etterlevelsen av lover og forskrifter, noe som inkluderer slike regler.

#### *Forskriftshjemmel*

Departementet støtter utvalgets forslag om ikke å ha en generell forskriftshjemmel til bestemmelsen i kommuneloven. Noe av hensikten med den nye bestemmelsen er at det ikke er ønskelig med en mer detaljert regulering av dette enn det som framgår av lovbestemmelsen. Dersom det skulle være konkrete og særlige behov for ytterligere regulering i forskrift på enkelte områder, bør det heller lages en konkret hjemmel for disse områdene i den aktuelle særloven.

#### **23.4.2 Private aktører og interkommunale selskaper og samarbeid**

Flere høringsinstanser, blant andre *Barne- og likestillingsdepartementet*, peker i sitt høringssvar på at mange kommuner benytter private aktører for å utføre sine oppgaver. Dette kan reise flere problemstillinger.

Ett spørsmål er om kommunens plikt til å ha internkontroll også omfatter plikt til å ha internkontroll overfor private aktører. Etter departementets vurdering må det klare utgangspunktet være at en kommune og en privat aktør er to ulike

rettssubjekter som har hver sin ledelse som må stå ansvarlig for internkontrollen i hver sin virksomhet. Å gi kommunen rett eller plikt til å ha ansvar for internkontrollen hos en privat aktør, vil skape uklare ansvarslinjer og være vanskelig å gjennomføre i praksis. Internkontroll er en oppgave for en virksomhets ledelse og ikke noe som noen utenfra kan gjøre. Kommunedirektørens internkontrollansvar foreslås således ikke å gjelde for aktiviteter som utføres av private aktører. I kommunedirektørens ordinære internkontrollansvar med kommunen vil det imidlertid uansett ligge en plikt til å følge opp private aktører som har som oppdrag å utføre oppgaver som er pålagt kommunene i lov. For slike oppgaver vil kommunen alltid ha ansvaret for at innbyggerne får de tjenestene de har krav på uansett om de utfører oppgaven selv eller gjennom private. Kommunen kan sette bort utføringen av oppgaven, men ikke ansvaret for den. Kommunen må således finne en måte å sikre og følge med på at innbyggerne får det de har krav på. Dette kan gjøres på ulike måter. Det kan for eksempel inngå i avtalen kommunen har med en privat aktør visse rutiner for oppfølging. Uansett vil det måtte inngå i kommunens internkontroll, etter ordinær risikovurdering osv., å ha rutiner, prosedyrer osv. for å sikre kommunens kontroll med at innbyggerne får det de har krav på selv om en privat aktør utfører oppgaven.

Et annet spørsmål knyttet til private aktører er om en privat aktør som utfører oppgaver på vegne av en kommune, skal ha samme internkontrollkrav som kommunen selv har. På enkelte sektorer finnes det i dag særlovgivning som sier at den som yter en spesiell tjeneste, for eksempel innenfor barnevern eller helse, skal oppfylle visse internkontrollkrav uavhengig av om det er kommunen eller en privat aktør som yter tjenesten. Å innføre et generelt krav om dette, slik at alle private aktører som utfører en hvilken som helst oppgave for en kommune skal ha et særskilt internkontrollkrav slik det er skissert i kommuneloven, er etter departementets oppfatning verken nødvendig, hensiktsmessig eller riktig av hensyn til den private aktøren. Dette ville blitt en meget vid regel som ville ramme private aktører i langt større grad enn rimelig og ønskelig. I tillegg ville en slik bestemmelse gå utenfor kommunelovens alminnelige virkeområde, som er kommuner og ikke andre rettssubjekter. Departementet vil derfor ikke foreslå noen slik bestemmelse. Dersom det for enkelte, konkrete situasjoner er behov for slikt krav, bør det reguleres for det avgrensede området i den aktuelle særloven.

Enkelte høringsinstanser har videre stilt spørsmål ved om kravet om internkontroll skal komme til anvendelse for interkommunale selskaper og andre interkommunale samarbeid. Departementet har vurdert de ulike typer av interkommunale samarbeid.

For interkommunale samarbeid organisert som aksjeselskaper etter aksjeloven er det kravene i aksjeloven som gjelder. Kommuneloven regulerer ikke hva slags internkontroll det skal være i slike selskaper. Departementet kan ikke se at det er aktuelt å foreslå noen endringer i aksjeloven for å inkludere en tilsvarende internkontrollbestemmelse som foreslås i kommuneloven. Dette fordi det allerede finnes enkelte relevante bestemmelser i aksjeloven og fordi slike endringer må gjøres ut fra en helhetlig vurdering av aksjelovens virkeområde og særegenhet. Aksjeloven gjelder aksjeselskap som sådan, uavhengig av hvem som er eier og er ikke særskilt rettet mot kommunene. For kommuner som har inngått interkommunalt samarbeid som er organisert som aksjeselskap, vil kommunen selv fortsatt ha et ansvar for at lovpålagte tjenester ytes i samsvar med loven selv om det skjer gjennom et annet selskap. Å ha rutiner som sikrer kommunens oppfølging overfor selskapet vil således kunne inngå i kommunens egen internkontroll.

Interkommunale samarbeid organisert etter lov om interkommunale selskaper er litt annerledes enn aksjeselskap da interkommunale selskaper kun har kommuner, fylkeskommuner eller andre interkommunale selskaper som eiere. Etter departementets vurdering er det ikke grunn til at internkontrollansvaret skal være annerledes om flere kommuner velger å samarbeide om en oppgave på denne måten, enn om de gjorde oppgaven hver for seg. Behovet for et internkontrollansvar er like stort her som når kommunen gjør oppgaven alene. Departementet foreslår derfor at det lovfestes i lov om interkommunale selskaper at daglig leder er ansvarlig for internkontroll med lovpålagte oppgaver som utføres på vegne av kommuner. Hvilke oppgaver selskapet skal gjøre på vegne av kommunene, beror på avtale. For de delene av det interkommunale selskapet som utfører slike lovpålagte oppgaver, foreslås altså at det skal gjelde et krav om internkontroll. Dette internkontrollansvaret skal være tilsvarende det internkontrollansvaret kommunedirektøren har. Ansvarer gjelder således for alle typer plikter innenfor denne delen av virksomheten på samme måte som for kommuner. Kommunedirektøren vil også ha en plikt til å følge opp selskapet på samme måte som for private aktører. Den enkelte kom-

munen har ansvaret for at innbyggerne får det de har krav på, og kommunedirektøren har et internkontrollansvar for å sikre nødvendig oppfølging av også denne type selskap. Det vil således inngå i kommunens internkontroll å ha rutiner, prosedyrer osv. for å sikre kommunens kontroll med at innbyggerne får det de har krav på selv om det er et interkommunalt selskap som utfører oppgaven.

For interkommunale samarbeid som er organisert etter reglene i kommuneloven, sier bestemmelsene om kommunale oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd (lovforslagets kapittel 19 og 18) at øvrige kapitler i loven «gjelder på tilsvarende måte så langt de passer». Etter departementets vurdering vil det «passe» at kapitlet om internkontroll får anvendelse for disse samarbeidsformene der slike samarbeid utfører lovpålagte oppgaver på vegne av kommunene. Der slike samarbeid ikke utfører lovpålagte oppgaver på vegne av kommunene, «passer» ikke lenger reglene og det gjelder således ikke noe krav om internkontroll. For de tilfellene at internkontrollbestemmelsen gjelder, er det leder av virksomheten eller enheten som har internkontrollansvaret.

I et vertskommunesamarbeid etter kommuneloven vil vertskommunen, det vil si den kommunen som utfører oppgaven, ha et interkontrollansvar for oppgaver som utføres i dette samarbeidet på samme måte som for andre oppgaver kommunen gjør.

På samme måte som for private aktører, kan det også for interkommunalt samarbeid av ulik art være spesielle reguleringsbehov på enkelte sektorer. Dette vil særlig være der det i dag finnes sektorkrav om internkontroll for interkommunale samarbeid. Det vil da kunne være aktuelt å lage bestemmelser i sektorlovgivningen som sikrer fortsatt tilsvarende krav for disse. Dette vil imidlertid måtte vurderes i særlovjennomgangen som omtales nærmere nedenfor.

Til slutt nevnes kort kommunale foretak som er en del av kommunen og reguleres særskilt i kapittel 9 i forslaget til ny kommunelov. Her foreslås det egne, uttrykkelige bestemmelser om internkontroll, inklusiv rapporteringskrav som er parallelle med de generelle bestemmelsene. Ansvarer for internkontrollen ligger på den daglige lederen i foretaket, se forslaget til § 9-13.

### 23.4.3 Forholdet til særlovgivning

Departementet mener det er en forutsetning for innføringen av en ny og mer omfattende internkontrollbestemmelse i kommuneloven at det skjer en etterfølgende særlovjennomgang. Særlov-

gjennomgangen vil ta utgangspunkt i særlovgivningens regler om internkontroll med kommuneplikter, med sikte på at disse i hovedsak skal oppheves. Departementet er enig med utvalget og mange av høringsinstansene som er tydelige på at et forslag om å innføre en ny internkontrollbestemmelse i kommuneloven må inkludere en oppheving av de fleste internkontrollbestemmelser med kommuneplikter i særlovgivningen. Intensjonen med forslaget er å gjøre internkontrollen mer helhetlig og regelverket enklere og lettere tilgjengelig. Det er viktig å unngå dobbeltregulering og vanskelige tolkningsspørsmål som oppstår på grunn av liknende, men likevel ulike reguleringer.

*Statens helsetilsyn* støtter ikke forslaget om å gjennomgå særlovgivningen i den hensikt å fjerne bestemmelser om internkontroll og mener det er behov for både en bestemmelse i kommuneloven og i særlovgivningen. Det vises til at internkontroll har ulik betydning i de ulike reglene og at det er nødvendig med presiserende bestemmelser i særlovgivningen.

Departementet er klar over at det er enkelte av bestemmelsene i særlovgivningen som avviker noe fra forslaget her, men de fleste har store likheter. Som beskrevet foran bygger utvalgets forslag på bestemmelsene fra særlovgivningen og omfatter i stor grad de samme elementene. Å beholde særlovgivningen som den er i dag i tillegg til en ny bestemmelse i kommuneloven, vil innebære stor grad av dobbeltregulering. Dette er etter departementets vurdering unødvendig og uheldig. Det kan resultere i usikkerhet og vanskelige tolkningsspørsmål, og er dessuten dårlig lovgivningsteknikk.

Departementet mener at det er svært uheldig om man skulle innføre en ny, detaljert internkontrollbestemmelse uten å få opphevet det meste av særlovgivningens bestemmelser om internkontroll. Det vil bare føre til en vanskeligere situasjon for kommunene med enda flere detaljregler og enda mer uoversiktlig regelverk å forholde seg til.

Det er nødvendig at det foretas en slik gjennomgang av internkontrollbestemmelser i særlovgivningen som utvalget beskriver. Arbeidet bør ledes av Kommunal- og moderniseringsdepartementet slik at det kan leveres en samlet lovproposisjon om gjennomgangen til Stortinget. Målsetting med arbeidet må være å oppheve mesteparten av særlovgivningens internkontrollbestemmelser for kommuneplikter. Bare der det foreligger et særskilt og begrunnet behov for det, bør det være aktuelt å beholde regulering om internkontroll i særlovgivningen. Eksempler på dette kan være regulering knyttet til private aktører

som yter tjenester på vegne av kommunen eller særskilte krav knyttet til EU-direktiver eller andre internasjonale forpliktelser. Reguleringen bør i så fall begrenses til bestemmelser som kommer i tillegg til det som er regulert i kommuneloven slik at dobbeltregulering unngås. Dette vil kunne være en særskilt regulering som tas direkte inn i særloven, eller det kan være en forskriftshjemmel slik at dette kan reguleres nærmere i forskrift. Departementet understreker at slik regulering bare unntaksvis er aktuelt og at særlige grunner i så fall skal tilsi det.

Departementet vil ikke foregripe særlovgjennomgangen eller andre vurderinger av internkontrollen i sektorene her, slik enkelte høringsinstanser har bedt om. Dette er en egen og tidkrevende prosess, som bør gjøres i samarbeid med de berørte departementene etter at Stortinget har vedtatt ny kommunelov. Det er viktig at dette blir gjort på en helhetlig måte for alle aktuelle sektorer og den enkelte særloven.

Unntak fra dette gjøres imidlertid for forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten, samt lovbestemmelsene som hjemler forskriften – nemlig internkontrollbestemmelsene i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 tredje ledd og helsetilsynsloven § 3 (ny § 5) og bestemmelsen om krav til systematisk arbeid med kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet i helse- og omsorgstjenesteloven § 4-2. Dette skal holdes utenfor særlovgjennomgangen. Det vises til at bestemmelsene er nødvendige for å opprettholde en helhetlig og felles regulering av hele helse- og omsorgstjenesten uavhengig av om tjenesten ytes av kommuner, helseforetak eller private tjenesteytere i kommunene og spesialisthelsetjenesten. Behovet for en egen internkontrollforskrift for helse- og omsorgstjenesten i kommunen vil imidlertid vurderes på nytt etter at ny kommunelov er vedtatt og har virket i noe tid.

Som det framgår av drøftelsen av ulike punkter foran, har departementet likevel tatt hensyn til innspill som berører ulike sektorer ved endelig utforming av forslag til internkontrollbestemmelse i kommuneloven. Dette med tanke på at bestemmelsen skal bli en fullgod erstatning for bestemmelsene i særlovgivningen og at prosessen med oppheving av særlovgivning dermed kan bli enklere.

For å unngå dobbeltregulering i en overgangsperiode før særlovgjennomgangen er gjennomført, foreslår departementet en overgangsordning. Dette vil innebære at den nye internkontrollbestemmelse i kommuneloven ikke settes i kraft før særlovgivningen er opphevet. I mellomtiden

vil det gjelde en annen midlertidig internkontrollbestemmelse som beholder dagens krav om «betryggende kontroll». Når særlov gjennomgangen er gjennomført kan ny internkontrollbestemmelse tre i kraft samtidig som den midlertidige internkontrollbestemmelsen og særlovsbestemmelsene oppheves.

#### 23.4.4 Statlig tilsyn med internkontroll

Departementet er enig med utvalgets intensjon om at det fortsatt skal være hjemmel for statlig tilsyn med internkontroll med kommuneplikter, selv om internkontrollbestemmelsen står i kommuneloven og ikke i særlovgivningen.

Departementet har vurdert om en hjemmel for statlig tilsyn med internkontroll bør stå i kommuneloven eller i særlovgivningen. På den ene siden kan det være gode grunner for å ha dette i kommuneloven. Blant annet gir dette en samlet og oversiktlig regulering av internkontroll og tilsyn med internkontroll. På den andre siden er det gode grunner som tilsier at hjemmelen for statlig tilsyn med internkontroll står i særlovgivningen slik som i dag, og ikke i kommuneloven. Departementet viser til at hvis det tas inn en generell hjemmel for statlig tilsyn med internkontroll i kommuneloven, vil det innebære en utvidet tilsyns adgang overfor kommunene. Utvalgets forslag, hvor hjemmelen for statlig tilsyn med internkontroll står i kommuneloven, innebærer at staten ikke bare kan føre tilsyn med internkontroll på de områdene særlovgivningen åpner for i dag, men med kommunens internkontroll som helhet. Dette vil i praksis si at tilsyn med internkontroll vil kunne føres på noen flere områder enn i dag. En slik utvidelse av adgangen til å føre tilsyn er verken nødvendig eller ønskelig.

Departementet kan ikke se at utvalget har begrunnet en slik utvidelse og høringsinstansene har heller ikke vært opptatt av dette. Hensikten til utvalget var i hovedsak å videreføre dagens ordning. Departementet mener dette gjøres på beste måte ved at hjemmelen for tilsyn med internkontroll står i de særlovene som har det i dag, og at det ikke innføres annen hjemmel for tilsyn med internkontroll enn det som følger av disse. En regulering av tilsyn med internkontroll i kommuneloven, med en avgrensning av tilsynet til internkontroll med kommunepliktene, kunne i noe større grad åpne for tolkningsspørsmål om grensene for tilsynshjemmelen. Etter departementets vurdering er det mer oversiktlig og pedagogisk om tilsynshjemlene for de ulike sektorene (tilsyn

med internkontroll og tilsyn med andre plikter) framgår i den enkelte særlov.

Det foreslås etter dette ingen bestemmelse om tilsyn med internkontroll i kommuneloven. Særlovgivningen må imidlertid, i forbindelse med særlov gjennomgangen, gjennomgå og tilpasses.

Når det føres tilsyn med kommunens internkontroll, vil de alminnelige reglene om tilsyn i lovforslagets kapittel 30 gjelde på tilsvarende måte som for tilsyn med øvrige kommuneplikter i sektorlovgivningen. Dette er ikke noe nytt fra det som gjelder i dag.

Det betyr at det må foreligge en klar hjemmel for å kunne føre tilsyn med kommunens internkontroll etter kommuneloven. Når det er hjemmel for det, fører tilsynsmyndighetene i praksis tilsyn med både de enkelte pliktene i sektorloven og tilsyn med internkontrollen samtidig. Dette fordi internkontrollen er et verktøy for å sikre etterlevelse av lover og forskrifter. Departementet understreker at tilsynsmyndighetene må vurdere konkret om tilsynshjemmelen gir anledning til å kunne føre tilsyn med internkontrollen, i tillegg til tilsynet med de konkrete pliktene.

At de alminnelige reglene om tilsyn gjelder, betyr også at tilsynet med internkontrollkravet i kommuneloven skal være et lovlig tilsyn. Lovlig tilsyn vil si at tilsynsmyndighetens kompetanse til å kontrollere kommunene er underlagt de samme avgrensningene som domstolene, og at tilsynsmyndigheten ikke kan overprøve kommunenes forvaltningsskjønn («det frie skjønnet»). Det betyr blant annet at staten kun kan føre tilsyn med at lovens minstekrav til internkontroll er fulgt. Hvilke valg kommunen gjør innenfor lovens krav om metoder og framgangsmåter, ligger utenfor det som det kan føres tilsyn med. Annen internkontroll kommunen har gjort etter eget initiativ kan det heller ikke føres tilsyn med. Ved vurderingen av hva det kan føres tilsyn med, og hvor detaljert tilsynet kan være, må lovens krav og formuleringer vurderes konkret.

I lovforslaget stilles det for eksempel krav om at arbeidet med internkontroll skal være systematisk, og at internkontrollen skal være tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Tilsynsmyndigheten kan da føre tilsyn med at internkontrollen er systematisk og i tråd med det som ligger i begrepet systematisk slik det er omtalt i lovteksten og forarbeidene til denne. Tilsynet vil kunne påpeke en eventuell mangel på systematikk i arbeidet. Det vil imidlertid ikke være en del av tilsynet å fortelle kommunen hvordan den skal gjennomføre et slikt systematisk arbeid.

Videre kan det være en del av tilsynet å sjekke at kommunen tilpasser internkontrollen til risikoforhold. Tilsynsmyndigheten vil kunne sjekke om kommunen har gjort en risikovurdering, og om kommunen har innhentet relevante og tilstrekkelige opplysninger for å kunne gjøre konkrete og reelle vurderinger av risiko. Der risiko er avdekket, vil tilsynsmyndigheten eventuelt også kunne peke på at kommunen ikke har fulgt opp risikoen tilstrekkelig, ved for eksempel å etablere nødvendige rutiner og prosedyrer. Departementet understreker at tilsynsmyndighetene generelt bør være varsomme med å prøve de konkrete risikovurderingene kommunen har gjort. Dette fordi det er kommunen selv som på bakgrunn av sin kjennskap til lokale forhold og de ulike tjenestoområdene i kommunen best er egnet til å gjøre slike konkrete risikovurderinger, og til å avveie identifiserte risikoindikatorer opp mot hverandre.

Det vises for øvrig til utvalgets omtale av hva det kan føres tilsyn med og hva det ikke kan føres tilsyn med, som departementet slutter seg til.

#### **23.4.5 Rapportering til kommunestyret om internkontroll og tilsyn**

Departementet slutter seg til utvalgets forslag som gir kommunedirektøren plikt til minst én gang i året å rapportere til kommunestyret om arbeidet med internkontroll. En slik rapportering av internkontrollarbeidet vil gi kommunestyret viktig informasjon om administrasjonens arbeid og kommunens virksomhet som helhet, slik at kommunestyret lettere kan følge opp sitt overordnede ansvar for kommunens virksomhet.

Departementet slutter seg også til forslaget om rapportering om resultater fra statlig tilsyn. Dette gjelder alt statlig tilsyn, både tilsyn med internkontrollen og tilsyn med kommunens lovpålagte plikter.

Departementet er enig i at det er gode grunner til å ha en egen bestemmelse i kommuneloven som oppstiller et slikt rapporteringskrav til kommunestyret om både internkontroll og resultater fra statlig tilsyn. Slike særlige saksbehandlingskrav for kommunene bør normalt unngås, men her er det flere spesielle forhold som tilsier at et slikt krav innføres. Ved å ha et generelt krav i kommuneloven vil dette komme alle sektorer til gode, og det vil kunne gjøre reguleringer om lokalpolitisk behandling i sektorloven unødvendig. Rapporteringskravet vil bidra til å styrke og legitimere kommunenes egenkontroll. Ved at kommunestyret får tilstrekkelig informasjon om det som skjer i kommunen, vil de folkevalgte i

kommunestyret kunne ta det ansvaret de har som øverste organ i kommunen. Det vil kunne legge til rette for at kommunen bruker erfaringene og læringen fra internkontrollen i kommunens videre arbeid og bidra til å bygge opp under tilliten til den kommunale forvaltningen. En rapportering til de folkevalgte vil kunne bidra til økt åpenhet og oppmerksomhet om internkontroll både blant de folkevalgte og generelt. Dette vil kunne resulterer i en mer offensiv og systematisk tilnærming til temaet. Det er også et poeng at det på denne måten foreligger rapporter som igjen kan benyttes ved revisjon og tilsyn.

Departementet viser også til at kommunene ikke har vært imot forslaget i høringen, og at rapporteringskravet heller ikke synes særlig byrdefullt for kommunene. Departementet viser i tillegg til at Stortinget i anmodningsvedtak nr. 189 (2007–2008) har bedt om følgende: «Stortinget ber Regjeringen endre kvalitetsforskriften slik at lokalpolitisk behandling av kvalitetskravene til omsorgstjenesten sikres.» Hensynene bak forslaget i anmodningen er langt på vei de samme som hensynene bak forslaget om rapporteringsplikt. Målet er at lokalpolitikere får informasjon og kan følge opp sitt overordnede ansvar for kommunens virksomhet. Anmodningen vil langt på vei kunne være ivaretatt ved den foreslåtte bestemmelsen i kommuneloven. Den foreslåtte bestemmelsen vil således bidra til mer enhetlig og forenklet regulering av denne type statlige pålegg om særlig saksbehandling i kommunene.

Departementet mener at det ikke bør stilles noe lovkrav til rapporteringsmåte, eller omfang og innhold i rapporteringen. Kommunestyret bør kunne fastsette dette ut fra lokale forhold. En del høringsinstanser mener at rapportering til kommunestyret bør gjøres sammen med årsberetningen, slik som i dag. Til dette påpeker departementet at det ikke vil være noe i veien for at det i årsberetningen står noe om internkontroll og om tilsyn, selv om det ikke lenger vil være et lovkrav om det. Kommunen kan selv bestemme at de vil lage en egen rapport som er stor eller liten, om det skal inngå i annen rapportering, eller om det i stedet eller i tillegg står i årsberetningen. Departementet mener imidlertid at ved en rapportering om internkontroll må både innretningen på systemet for internkontroll og resultat av konkrete kontroller nevnes. Målet om læring av kontroll og tilsyn bør også gjenspeiles i den rapporteringsformen og det rapporteringsomfanget som besluttes.

Departementet mener videre at det bør være et krav om at slik rapportering som et minimum

skal gjøres én gang per år. Kommunestyret vil imidlertid kunne fastsette annen type rapportering i tillegg til lovens minstekrav, for eksempel bestemme at det hvert fjerde år skal være en mer omfattende rapportering, eller at det for enkelte

områder skal være en hyppigere rapportering. Kommunestyret kan også fastsette at rapportering utover lovens minstekrav skal skje til et annet folkevalgt organ enn kommunestyret.



## 24 Kontrollutvalget og kontrollutvalgssekretariatet

### 24.1 Antall medlemmer i kontrollutvalget

#### 24.1.1 Gjeldende rett

Det følger av kommuneloven § 77 nr. 1 at kontrollutvalget skal ha minst tre medlemmer. Dette er det samme kravet som stilles til antall medlemmer i faste utvalg, jf. kommuneloven § 10 nr. 1.

#### 24.1.2 Utvalgets forslag

Utvalget mener hensynet til legitimitet tilsier at kontrollutvalget er bredt sammensatt når det gjelder kompetanse, erfaring og politisk bakgrunn. Utvalget legger også til grunn at et større kontrollutvalg vil ha bedre forutsetninger for å utøve kontrollrollen på en aktiv måte enn et mindre utvalg. Et større utvalg vil på den ene siden både kunne øke kompetansen til utvalget og bidra til et bredere sammensatt utvalg. Et bredt sammensatt, aktivt og kompetent utvalg vil ha stor legitimitet både i kommunestyret og blant innbyggerne i kommunen. På den andre siden peker utvalget på at det vil kunne oppstå enkelte utfordringer med å finne tilstrekkelig med kandidater til kontrollutvalget på grunn av de strenge valgbarhetsreglene, jf. nærmere punkt 24.3 om dette. Utvalget mener likevel at faktorene som taler for å øke antallet er viktigere enn at det i enkelte kommuner kan bli noe vanskeligere å finne kandidater til kontrollutvalget.

På denne bakgrunnen foreslår utvalget å øke minimumstallet i kontrollutvalget til fem medlemmer.

#### 24.1.3 Høringsinstansenes syn

Det er om lag 35 høringsinstanser som støtter utvalgets forslag om å øke minimumstallet i kontrollutvalget til fem medlemmer. KS er blant disse. I tillegg er det om lag 40 høringsinstanser som gir overordnet og generell støtte til lovforslagene fra utvalget, uten særskilt å nevne disse forslagene. Høringsinstansene som støtter forslaget, gir i

beskjeden grad begrunnelse for dette. Enkelte peker på at utvalget blir mindre sårbart med fem medlemmer og noen viser til at økt minimumstall gir grunnlag for bedre kompetanse og bredere debatter. Som et eksempel uttaler *Fylkesmannen i Rogaland* at forslaget «vil gi utvalget et bedre utgangspunkt for å utøve kontrollen på en aktiv måte samtidig som utvalget vil kunne få bredere kompetanse».

*Tysnes kommune* uttaler:

Kontrollutvalet har ei viktig rolle i kontroll av den kommunale forvaltninga. Det er viktig med god og brei kompetanse hjå medlemmene i utvalet og at det kan vera god kontinuitet i utvalet sitt arbeid. Eit utval med berre tre medlemmer er sårbart i høve forfall og kan ikkje få like brei samansetning av kompetanse som eit utval på fem medlemmer. Rådmannen ser det difor som positivt å utvida minimumstalet til fem medlemmer.

Om lag 15 høringsinstanser går imot forslaget. Disse mener at dagens tall på minimum tre medlemmer bør videreføres. I hovedsak peker disse høringsinstansene på at det kan bli vanskelig å finne et tilstrekkelig antall valgbare og dyktige kandidater, og at det fungerer godt også med bare tre medlemmer.

*Hedmark fylkeskommune* uttaler:

Fylkesrådet ser ikke at det å øke antall medlemmer fra tre til fem i seg selv vil bidra til å styrke utvalgets legitimitet. Det skjer ved at utvalget selv sørger for kvalitet og saklighet i sitt arbeid. Det kan nevnes at i rapporten *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane* som ble lagt frem for få år tilbake, ble det heller ikke fremmet et slikt forslag.

Fylkesrådet er mer opptatt av at kommune- styret og fylkesting sørger for en god sammensetning av kontrollutvalgene, med medlemmer med ulik bakgrunn og kompetanse, og mener dette vil ha større effekt for å styrke utvalgets arbeid.

Noen få høringsinstanser tar til orde for at kommunens størrelse bør få betydning når det gjelder antall medlemmer i kontrollutvalget. *Træna kommune* uttaler:

Med 5 medlemmer i et kontrollutvalg der kanskje to skal hentes fra kommunestyrets midte, vil kunne skape praktiske problemstillinger for mange små kommuner hvis man ikke skal måtte utvide antall kommunestyremedlemmer. En måte å møte dette på kan være at det settes et skille på kommunestørrelse for antall medlemmer i kontrollutvalget: f eks ved 5.000 innbyggere der kommuner under 5.000 innbyggere skal ha 3 medlemmer og over 5.000 skal ha 5 medlemmer der hhv 1 og 2 medlemmer skal komme fra kommunestyrets midte.

#### 24.1.4 Departementets vurdering

Departementet mener at forslaget om å øke minimumstallet i kontrollutvalget er godt, og slutter seg til begrunnelsen for dette. Det er viktig at kontrollutvalget har legitimitet, og antallet medlemmer av utvalget har betydning i så måte. Slik også utvalget peker på, vil en økning i minimumstallet i noen tilfeller kunne gjøre det vanskeligere å finne et tilstrekkelig antall kandidater. Departementet mener likevel at det ikke bør ha avgjørende betydning. Å finne fem egnete og valgbare kandidater bør være overkommelig i alle kommuner. Av denne grunnen ser departementet heller ikke behov for en regel som knyttet kravet til størrelsen på antall innbyggere i kommunen, slik for eksempel *Træna kommune* tar til orde for.

I høringsrunden er det et klart flertall som støtter forslaget. Departementet kan ikke se at det har kommet avgjørende innvendinger mot forslaget.

På denne bakgrunnen vil departementet videreføre utvalgets forslag.

## 24.2 Kontrollutvalgets leder

### 24.2.1 Gjeldende rett

Dagens kommunelov har ingen regler om hvilket parti lederen av kontrollutvalget skal komme fra. I 74 % av kommunene er lederen av kontrollutvalget valgt fra det som blir ansett som opposisjonen i kommunen.

### 24.2.2 Utvalgets forslag

Utvalget har vurdert å innføre en regel om at lederen av kontrollutvalget skal være fra *opposisjonen*, men mener den kan være vanskelig å praktisere. I kommuner med formannskapsmodell vil det særlig kunne være vanskelig å definere hvilket parti eller hvilke grupperinger som utgjør posisjon og opposisjon i kommunestyret. Flertallet i kommunestyret vil kunne skifte fra sak til sak.

En ordning hvor lederen av kontrollutvalget kommer fra et annet parti enn ordføreren, er lettere å praktisere. Regelen vil være klar og forutsigbar. Det kan også styrke tilliten til at kontrollutvalget er uavhengig av flertallet i kommunestyret, og dermed gi kontrollutvalget legitimitet.

På den andre siden peker utvalget på at tall viser at de aller fleste kommuner allerede praktiserer en ordning hvor kontrollutvalgets leder er fra et annet parti enn det som anses som posisjonen i kommunestyret. Det synes derfor ikke å være behov for lovgivning på dette området, og utvalget mener derfor at det ikke bør lovfestes noe krav til hvem som skal være lederen av kontrollutvalget.

### 24.2.3 Høringsinstansenes syn

Av dem som konkret kommenterer problemstillingen, er det om lag 20 høringsinstanser som ønsker en regel som sier at kontrollutvalgslederen skal være fra opposisjonen eller fra et annet parti enn ordføreren. Ingen sier konkret at de er imot en regel av denne typen, men departementet ser det i sammenheng med at utvalget ikke foreslo en slik regel. I denne forbindelsen er det også relevant å vise til at om lag 45 høringsinstanser har gitt generell støtte til utredningen som sådan. I det ligger det en indirekte støtte til utvalgets vurdering om at det ikke er behov for å regulere noe særskilt om kontrollutvalgets leder.

De som ønsker en slik regel peker på at den vil være viktig og bidrar til å øke kontrollutvalgets legitimitet.

*Eidskog kommune* uttaler:

I utredningen vurderes det at det ikke er behov for å lovfeste eksisterende praksis om at kontrollutvalgets leder er fra et annet parti enn det som anses som posisjonen i kommunestyret. Denne praksis er viktig i demokratisk sammenheng og Eidskog kommune foreslår at dette lovfestes i egen paragraf.

Flere høringsinstanser viser til at det vil være en retsteknisk enkel regel hvis man lovfester at lederen skal komme fra et annet parti enn ordføreren. Slik slipper man å definere «opposisjon».

*Rana kommune* uttaler:

Rana kommune mener – i motsetning til utvalget – at det bør lovfestes en regel om at lederen av kontrollutvalget skal komme fra et annet parti enn ordføreren. Dette er en retsteknisk regel som er enkel å praktisere, samtidig som den vil styrke tilliten til at kontrollutvalget er uavhengig av flertallet i kommunestyret. Dette vil etter vårt syn øke utvalgets legitimitet.

#### 24.2.4 Departementets vurdering

Departementet viser til at utvalget ikke har sett behov for særskilt regulering av hvem som skal være leder av kontrollutvalget. Utvalgets begrunnelse er at det ikke er behov for lovgivning på dette området, siden de aller fleste kommuner allerede praktiserer en ordning med at lederen kommer fra et opposisjonsparti. Etter departementets vurdering er ikke denne begrunnelsen fullt ut treffende. Selv om mange kommuner praktiserer en slik ordning, er det ikke alle som gjør det. Utvalget har også vist til at det vil styrke tilliten og legitimiteten til kontrollutvalget, at lederen av utvalget kommer fra et opposisjonsparti. Departementet er enig i dette, og mener dette hensynet trekker i retning av å lovfeste denne ordningen. Departementet legger også en viss vekt på at flere høringsinstanser har tatt til orde for en slik regel. Å pålegge kommunene en slik valgregel vil heller ikke være særlig inngripende i det kommunale selvstyret.

Det er viktig at regelen er retsteknisk enkel, slik også flere høringsinstanser peker på. En regel som går ut på at lederen ikke kan være medlem av samme parti som ordføreren, vil være enkel å forstå og praktisere. Ved ikke å knytte kravet til «opposisjonen» slipper man tolkningsproblemer som kunne ha oppstått når det uttrykket skal defineres. Departementet viser videre til at det ikke er krav om at medlemmene skal være medlem av et parti. Det er derfor viktig at regelen ikke utformes i retning av at lederen skal være medlem av et annet parti enn ordføreren, som kunne vært en alternativ utforming. Ved å knytte kravet til at lederen ikke skal være medlem av samme parti som ordføreren, understrekes det at også personer som ikke er medlem av et parti kan være ledere av kontrollutvalget.

På denne bakgrunnen vil departementet foreslå at lederen av kontrollutvalget ikke kan være medlem av samme parti som ordføreren.

## 24.3 Valgbarhetsregler

### 24.3.1 Gjeldende rett

I kommuneloven § 77 nr. 2 er det stilt strenge krav til hvem som kan velges til kontrollutvalget. Følgende personer er ikke valgbar til kontrollutvalget:

- ordfører og varaordfører
- medlem og varamedlem av formannskapet
- medlem og varamedlem av kommunal nemnd med beslutningsmyndighet
- medlem av kommuneråd
- medlem og varamedlem av kommunestyrekomite
- ansatte i kommunen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har lagt til grunn at uttrykket *ansatte* skal forstås bokstavelig. Dette er i samsvar med bestemmelsens ordlyd. Utelukkelsen gjelder derfor alle som har et ansettelsesforhold i kommunen. Størrelsen på stillingsbrøken har ingen betydning, og ansatte med en stillingsbrøk på for eksempel én prosent vil også være utelukket.

Reglene innebærer at så å si alle sentrale folkevalgte i kommunen og alle ansatte i kommunen ikke kan velges til kontrollutvalget. Det må likevel presiseres at *kommunestyremedlemmer* som sådan er valgbar.

Et annet vilkår for å være valgbar, er at man må være bosatt i vedkommende kommune når valget finner sted, jf. kommuneloven § 14 nr. 1 bokstav a.

I dag gjelder det ingen begrensninger i valgbarheten til kontrollutvalget for personer som har ledende stillinger eller verv i kommunale selskaper mv.

### 24.3.2 Utvalgets forslag

#### *Prinsipielle vurderinger*

Utvalget mener det er prinsipielt viktig at flest mulig er valgbar til folkevalgte organer. Kontrollutvalgets rolle som den folkevalgte delen av kommunens egenkontroll forutsetter imidlertid at utvalget er uavhengig fra kommunen som sådan. Jo færre koblinger det er mellom kontrollutvalget og kommunen, jo større tillit vil innbyggerne ha til kontrollutvalget. Dette tilsier at valgbarhetsre-

glene til kontrollutvalget må være restriktive. På den andre siden peker utvalget på at for strenge valgbarhetsregler vil kunne gjøre det vanskelig å finne motiverte og dyktige medlemmer til kontrollutvalget.

Utvalget mener videre at i vurderingen av om man skal endre valgbarhetsreglene, må man ta hensyn til at kontrollutvalget skal være uavhengig og ha tillit. Valgbarhetsreglene skal ikke være en urimelig hindring for å kunne velge et motivert kontrollutvalg, og det må være et regelverk som er enkelt å forstå og praktisere.

#### *Ansatte*

Utvalget mener det vil være uheldig hvis ansatte skal kunne være med på å kontrollere den delen av virksomheten som man selv arbeider i. Dette gjelder også selv om den ansatte kun er ansatt i en liten stillingsbrøk i kommunen. Som medlem av kontrollutvalget har man innflytelse over hvilke deler av kommunen som skal underlegges kontroll, blant annet gjennom utarbeidelse av plan for forvaltningsrevisjon. Allerede i den fasen vil det kunne bli stilt spørsmål ved den ansattes habilitet.

Selv om det vil kunne bli noe enklere å sette sammen et kontrollutvalg ved å åpne for at enkelte ansatte kan velges til kontrollutvalget, mener utvalget at fordelene med dette ikke oppveier for det mulige tap av tillit til kontrollutvalgets uavhengighet som vil kunne oppstå ved slike dobbeltroller. Utvalget mener derfor at dagens regler om at absolutt alle ansatte i kommunen er utelukket fra kontrollutvalget bør beholdes.

#### *Folkevalgte*

At medlemmene av de sentrale folkevalgte organene er utelukket fra valg til kontrollutvalget, hindrer mange engasjerte folkevalgte fra å kunne bli valgt inn. Utvalget mener likevel at det vil svekke uavhengigheten og tilliten til kontrollutvalget hvis medlemmer av sentrale folkevalgte organer kan velges til kontrollutvalget. Det vil da kunne oppstå situasjoner der medlemmene av kontrollutvalget må kontrollere et annet folkevalgt organ de også er medlem av.

Utvalget mener at det ikke i større grad enn i dag bør åpnes for at folkevalgte er valgbar til kontrollutvalget.

#### *Personer med sentrale verv eller stillinger i kommunale selskaper*

Utvalget mener at et hensyn som taler i retning av at ledere og styremedlemmer i kommunalt eide selskaper bør utelukkes fra valg til kontrollutvalget, er at ingen bør komme i situasjoner der man kontrollerer seg selv eller en virksomhet man er leder eller medansvarlig for. På den andre siden vil en ytterligere innskrenkning i valgbarhetsreglene gjøre det vanskeligere å skaffe dyktige og motiverte medlemmer til kontrollutvalget.

Utvalget viser til at dette spørsmålet må ses i sammenheng med forvaltningslovens inhabilitetsregler. Selv om habilitetsreglene nok i de fleste tilfeller vil sikre at det ikke oppstår rollekonflikter, er utvalget usikre på om reglene vil fange opp alle tilfeller hvor det kan stilles spørsmål ved uavhengigheten til et medlem som *både* har en ledende stilling, et styreverv eller er medlem av bedriftsforsamlingen i et selskap og er medlem av kontrollutvalget. En fordel med å benytte valgbarhetsregler framfor habilitetsregler er at valgbarhetsregler er enklere å praktisere.

Videre viser utvalget til at hensynet til at det ikke må kunne stilles spørsmål ved kontrollutvalgets uavhengighet og dermed tillit, taler for at det bør innføres valgbarhetsbegrensninger for denne gruppen. Utvalget foreslår derfor å innføre slike valgbarhetsbegrensninger. Forslaget innebærer imidlertid at vervet som medlem av kontrollutvalget fortsatt kan kombineres med å være medlem av representantskapet i et interkommunalt selskap.

#### *Bostedskravet for å være valgbar til kontrollutvalg*

Utvalget mener at hensynet til å få rekruttert medlemmer til kontrollutvalget kan tale for å lempe på bostedskravet. Hensynet til lokaldemokratiet taler imidlertid klart imot. Utvalget mener videre at det vil kunne stilles spørsmål ved om personer uten bostedstilknytning til kommunen har det nødvendige engasjementet for å ivareta rollen. Det er da også en fare for at vervet som kontrollutvalgsmedlem blir profesjonalisert. Utvalget er heller ikke overbevist om at det er lettere å hente folk fra andre kommuner enn egen, selv om nabokommunen er større. På denne bakgrunnen mener utvalget at det fortsatt bør gjelde et bostedskrav for å være valgbar til kontrollutvalget, slik det er for de øvrige sentrale organene i kommunen.

### 24.3.3 Høringsinstansenes syn

#### *Ansatte og folkevalgte*

Det er knapt noen høringsinstanser som konkret kommenterer forslaget om å videreføre forbudet mot at ansatte i kommunen og de fleste folkevalgte kan være medlem av kontrollutvalget.

#### *Personer med sentrale verv eller stillinger i kommunale selskaper*

Om lag ti høringsinstanser kommenterer forslaget om at ledende personer i kommunale selskaper ikke kan være medlem av kontrollutvalget. De fleste av disse støtter forslaget fra utvalget. Uttalelsene er i beskjeden grad begrunnet, men enkelte som er for viser til at forslaget vil føre til færre uønskete rolleavklaringer.

Det er bare to høringsinstanser som går imot forslaget. *Kontrollutvalget i Lillesand kommune* uttaler:

Utvalget foreslår å endre valgbarhetsreglene for medlemmer med ledende stillinger, styreverv eller er medlem av bedriftsforsamling i et selskap. Vi støtter ikke forslaget. Forslaget til innstramming virker begrensende og vil ekskludere viktig kompetanse.

#### *Bostedskravet for å være valgbar til kontrollutvalg*

Det er ingen høringsinstanser som konkret kommenterer utvalgets drøftelse av denne problemstillingen. Det er altså ingen høringsinstanser som går inn for å fjerne bostedskravet.

### 24.3.4 Departementets vurdering

#### *Ansatte*

Departementet er enig med utvalget i at ansatte i kommunen ikke bør kunne være medlem av kontrollutvalget. Departementet slutter seg også til utvalgets begrunnelse for å videreføre dette forbudet. I tillegg til denne begrunnelsen vil departementet trekke fram at regelen er retts teknisk enkel. Ved å forby alle ansatte uansett hvilken stillingsbrøk den enkelte måtte ha, unngår man tolkningsproblemer som ellers vil kunne oppstå. Departementet ser at det i enkelte tilfeller kan framstå som strengt at en ansatt i en liten stillingsbrøk ikke skal kunne være medlem av kontrollutvalget, men denne ulempen veier ikke tyngre enn de andre hensynene som taler for å videreføre regelen. Det at knapt noen har kommentert forsla-

get i høringsrunden, tilsier at ulempen ved dette forbudet ikke har særlig praktiske konsekvenser eller har vært oppfattet som problematisk i kommunene.

Departementet vil etter dette videreføre forbudet mot at ansatte i kommunen kan være medlem av kontrollutvalget.

#### *Folkevalgte*

Departementet er enig med utvalget i at hensynet til uavhengighet og tillit tilsier at medlemmer av de sentrale folkevalgte organene ikke kan være medlem av kontrollutvalget. Det vil være uheldig hvis et medlem av kontrollutvalget må kontrollere et annet folkevalgt organ som vedkommende er medlem av, eller om vedkommende i det hele tatt må vurdere slik kontroll i egenskap av å være medlem av kontrollutvalget.

Departementet kan videre ikke se at dette forbudet reiser praktiske vanskeligheter av betydning for kommunene. Siden knapt noen kommenterte forslaget om å videreføre forbudet, må høringsrunden sies å underbygge dette.

Utvalget foreslår å videreføre pålegget om at minst ett medlem av kommunestyret må velges til kontrollutvalget. Dette er et unntak fra regelen om at sentrale folkevalgte ikke skal kunne være medlem av kontrollutvalget. Siden kontrollutvalget skal utøve kontroll på kommunestyrets vegne, vil ikke risikoen for at kontrollutvalgsmedlemmet skal måtte føre kontroll med et annet folkevalgt organ (kommunestyret) komme på spissen på samme måte som når det for eksempel gjelder formannskapet. Departementet vil også peke på at ordningen ved å velge minst ett medlem av kommunestyret skal legge til rette for god kommunikasjon mellom kontrollutvalget og kommunestyret.

Departementet foreslår etter dette å videreføre utvalgets forslag til valgbarhetsregler for kontrollutvalget når det gjelder folkevalgte.

#### *Personer med sentrale verv eller stillinger i kommunale selskaper*

Departementet slutter seg til utvalgets drøftelse av problemstillingen om personer som har sentrale verv eller stillinger i kommunale selskaper også kan være medlem i kontrollutvalget. Departementet ser at det finnes argumenter som trekker i hver sin retning. På den ene siden mener departementet man må være forsiktig med å lage regler som gjør det for vanskelig å finne dyktige og egnede kandidater til kontrollutvalgene. Det er

også et mål i seg selv at flest mulig kan være valgbar til flest mulige verv i kommunene.

På den andre siden veier hensynet til kontrollutvalgets uavhengighet og tillit fra innbyggerne svært tungt. Dette hensynet trekker i retning av å innføre valgbarhetsbegrensning, slik som også utvalget beskriver det. Trolig vil personer med sentrale verv eller stillinger i kommunale selskaper relativt ofte komme i situasjoner hvor det vil kunne være aktuelt å kontrollere egen virksomhet, eller vurdere å igangsette slik kontroll. Departementet er enig med utvalget i at habilitetsreglene nok i de fleste tilfellene vil kunne sikre at det ikke oppstår rollekonflikter, men det er likevel usikkert om habilitetsreglene fanger opp alle tilfellene hvor det kan være snakk om en rollekonflikt. Denne usikkerheten er uheldig og vil kunne gå utover kontrollutvalgets legitimitet og tillit. Et forbud vil også gi best sammenheng i regelverket som regulerer valgbarhet til kontrollutvalget for blant annet ansatte i kommunen. Siden departementet også foreslår at det fortsatt skal være slik at ingen ansatte i kommunen skal kunne være medlem av kontrollutvalget, er det naturlig at for eksempel en daglig leder av et interkommunalt renovasjonsselskap heller ikke er valgbar. Dette er også en forholdsvis enkel retts teknisk regel. Departementet kan heller ikke se at det har kommet avgjørende innvendinger mot dette forslaget i høringsrunden.

Departementet vil på denne bakgrunnen fremme forslag om å utelukke personer som har en ledende stilling eller som er medlem eller var medlem av styret eller bedriftsforsamlingen, i et selskap som kommunen har eierinteresser i, fra å være valgbar til kontrollutvalget.

#### *Bostedskravet for å være valgbar til kontrollutvalg*

I likhet med utvalget vil ikke departementet fjerne bostedskravet når det gjelder valg til kontrollutvalget. Departementet slutter seg også til utvalgets drøftelse på dette punktet. Høringsrunden må sies å underbygge denne konklusjonen, siden knapt noen kommenterte forslaget om å videreføre bostedskravet.

## **24.4 Høring i regi av kontrollutvalget**

### **24.4.1 Gjeldende rett**

Verken kommuneloven eller forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner 15. juni 2004 nr. 905 (kontrollutvalgsforskriften) inneholder noen uttrykkelig regulering av høringsin-

stituttet. Det finnes heller ingen legaldefinisjon i kommuneloven av hva en slik høring er. Høring blir gjerne anvendt der det er behov for å få belyst komplekse saker ved å la ulike personer avgi muntlige forklaringer til kontrollutvalget. Ordinære orienteringer og svar på spørsmål fra administrasjonen faller imidlertid utenfor.

Kommuneloven § 77 nr. 7 inneholder en bestemmelse om at «*[k]ontrollutvalget kan hos kommunen eller fylkeskommunen, uten hinder av taushetsplikt, kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som det finner nødvendig for å gjennomføre oppgavene*».

Bestemmelsen åpner for at kontrollutvalget kan be om at det blir redegjort muntlig for et forhold. Selv om ikke kommuneloven eksplisitt omtaler høringsinstituttet, legger § 77 nr. 7 til rette for innhenting av muntlig informasjon i form av høring. Loven regulerer imidlertid ikke noe nærmere hvordan en eventuell høring skal eller kan gjennomføres.

#### *Forholdet til møtereglene*

Muntlig informasjon i form av orienteringer, svar på spørsmål og høringer kan være en del av kontrollutvalgets behandling av en sak. Møtereglene i kommuneloven kommer til anvendelse i disse tilfellene. Dette innebærer blant annet at kontrollutvalgets møter skal være åpne med mindre de skal eller kan lukkes med hjemmel i kommuneloven § 31.

#### *Møte- og forklaringsplikt*

Kommuneloven § 77 nr. 7 åpner altså for at kontrollutvalget kan innhente muntlig informasjon om forhold i kommunen i form av en høring. Bestemmelsen sier ikke noe direkte om hvorvidt ansatte eller folkevalgte har møte- og forklaringsplikt dersom de blir bedt om å møte for å gi en orientering, svare på spørsmål eller delta i høring i regi av kontrollutvalget.

§ 77 nr. 7 regulerer direkte bare kontrollutvalgets rett til informasjon fra kommunen om forhold utvalget mener er nødvendig for å gjennomføre sitt kontrollarbeid. Bestemmelsen sier ikke noe om hvem som plikter å gi denne informasjonen.

Administrasjonssjefen er øverste leder av administrasjonen i kommunen, og folkevalgte organer skal forholde seg til administrasjonssjefen, ikke en av administrasjonens underordnede. I utgangspunktet bør derfor kontrollutvalget henvende seg til administrasjonssjefen, som deretter

vurderer hvem i administrasjonen som skal besvare henvendelsen.

Kontrollutvalgets rolle i det kommunale styringssystemet gjør imidlertid at dette utgangspunktet ikke alltid kan legges til grunn for kontrollutvalget. Dersom kontrollutvalget må gå via administrasjonssjefen, kan det redusere utvalgets muligheter til å komme til bunns i en sak der det for eksempel er motstridende interesser mellom administrasjonssjefen og andre ansatte i kommunen.

Departementet legger derfor til grunn som gjeldende rett at kontrollutvalget kan be både administrasjonssjefen og andre ansatte i kommunen om å gi muntlig informasjon. Når det gjelder å gi informasjon i en *åpen høring*, kan det likevel være noe usikkert om en slik plikt uten videre kan pålegges enhver ansatt i kommunen. Administrasjonssjefen på sin side må ha en slik plikt som følge av det overordnede ansvaret vedkommende har for administrasjonen etter § 23 nr. 1 og 2. Det er ikke like sikkert at andre ansatte har denneplikten. Grunnen til at det kanskje må gjøres et unntak fra forklaringsplikten er den potensielle belastningen det kan være å forklare seg i en åpen høring. Det kan være noe tvilsomt om loven er så klar at den hjemler et pålegg overfor kommunalt ansatte som potensielt fører med seg en særlig belastning for den ansatte. Folkevalgte i kommunen har derimot ikke plikt til verken å møte eller å forklare seg i høringer. Dette fordi retten til informasjon gjelder *hos kommunen*, som betyr at bestemmelsen kun kommer til anvendelse overfor personer som er ansatt i kommunen.

#### 24.4.2 Utvalgets forslag

Utvalget mener at behovet for høring som virkemiddel i kontrollutvalget er begrenset. I den forbindelse viser utvalget til rapporten *Evalueringskontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat* (Deloitte 2014), som viser at kun et fåtall av kontrollutvalgene har benyttet høringer. Utvalget viser til at i mange tilfeller vil det være slik at om ikke kontrollutvalget finner administrasjonens orientering på et område tilstrekkelig/betryggende, ber kontrollutvalget revisjonen om en undersøkelse/kontroll av området. Dette etterfølges gjerne av at administrasjonen møter i kontrollutvalget og orienterer om hvordan de følger opp revisjonen som er gjort på området.

Utvalget har vurdert om det bør fastsettes nærmere lovregler for gjennomføring av høringer i regi av kontrollutvalget, men har kommet til at det fortsatt bør være opp til den enkelte kommune

å fastsette lokale reglementer. Utvalget mener likevel at kommuner som ønsker å gjennomføre høringer, bør fastsette slike reglementer.

#### 24.4.3 Høringsinstansenes syn

Utvalgets drøftelse av eventuelle regler om høring i regi av kontrollutvalget er knapt kommentert i høringsrunden.

#### 24.4.4 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til utvalgets vurdering og konklusjon om at det ikke er behov for nasjonale regler om eventuelle høringer i regi av kontrollutvalget. Utvalget har oppfordret kommuner som ønsker å gjennomføre høringer om å fastsette lokale reglementer etter forslaget § 11-12. Departementet støtter denne oppfordringen.

### 24.5 Kontrollutvalgssekretariatets oppgaver

---

#### 24.5.1 Gjeldende rett

Kommuneloven § 77 nr. 9 pålegger kommunestyret å sørge for sekretærbistand til kontrollutvalget. Sekretariatets oppgaver er nærmere regulert i kontrollutvalgskonferansen § 20 første og andre ledd:

Kommunestyret eller fylkestinget skal sørge for at kontrollutvalget har sekretariatsbistand som til enhver tid tilfredsstiller utvalgets behov.

Sekretariatet skal påse at de saker som behandles av kontrollutvalget er forsvarlig utredet og at utvalgets vedtak blir iverksatt.

Første ledd innebærer at kommunestyret skal sikre at utvalgets behov for sekretariatsbistand blir tilfredsstilt.

Andre ledd angir to konkrete oppgaver som ligger til sekretariatet. Sekretariatet skal for det første påse at sakene som skal behandles av kontrollutvalget er forsvarlig utredet.

For det andre pålegger forskriftsbestemmelsen sekretariatet å påse at kontrollutvalgets vedtak blir iverksatt. Iverksettelse av vedtak vil kunne bestå i å videreformidle disse til andre organer, for eksempel å sørge for at en vedtatt bestilling av forvaltningsrevisjon blir sendt til revisor.

Relevante oppgaver vil også kunne være arkivering og journalføring, sørge for møteinnkalling og møtereferat og annen korrespondanse. Kon-

trollutvalget beslutter innenfor forskriftens rammer hvilke oppgaver sekretariatet i praksis skal ivareta.

Sekretariatet kan etter gjeldende rett ikke utføre revisjonsoppgaver. Dette følger av kontrollutvalgsforskriften § 20 tredje ledd tredje punktum.

#### 24.5.2 Utvalgets forslag

Utvalget mener det er behov for å trekke klare grenser for hva som er revisjonsoppgaver og hva som er sekretariatets oppgaver. I den forbindelse uttaler utvalget at praksis viser at en del sekretariater utfører undersøkelser i kommunene som utvalget mener hører inn under revisjonens oppgaver. Det er viktig at sekretariatene ikke fortsetter med denne praksisen. Utvalget mener videre at sekretariatet ikke har anledning til å innhente informasjon og vurdere denne opp mot et regelverk, vedtak eller liknende. Dette vil etter utvalgets forslag være å utføre revisjon, og dermed være en oppgave for revisor. Utvalget viser her til forslaget om å videreføre gjeldende rett om at revisor ikke kan være sekretariat for kontrollutvalget.

Utvalget peker likevel på at sekretariatet kan innhente tilgjengelig informasjon om ulike områder eller forhold i kommunen og systematisere dette for kontrollutvalget. Denne typen undersøkelser er ikke revisjon i lovens forstand. Å foreta undersøkelser som innebærer revisjon forutsetter ifølge utvalget noe mer, for eksempel vurderinger av faktum eller om kommunen har brutt lover eller vedtak.

Utvalget går nærmere igjennom hva som etter utvalgets syn ligger i forskriftens krav om at saker som behandles av kontrollutvalget skal være *forsvarlig utredet*. Utvalget viser til at ansvaret ikke innebærer at sekretariatet må vurdere metodevalg, prosjektdesign, datainnhenting, lovanvendelse og vurderinger som framkommer i revisors rapporter. Dette må revisoren selv bære ansvaret for gjennom de kvalitetssystemene som skal ivareta dette. Sekretariatet kan imidlertid forsikre seg om at revisjonen har nødvendige systemer og rutiner på plass for å sikre tilfredsstillende kvalitet. I tillegg vil det være naturlig å be om å få tilgang til resultatene av den eksterne kvalitetskontrollen som er foretatt av revisjonen. Der som det er åpenbare mangler ved produktene som revisor leverer, må likevel sekretariatet si fra om dette.

Utover avgrensningene som her er nevnt, mener utvalget at det fortsatt bør være opp til det enkelte kontrollutvalg å fastsette nærmere ret-

ningslinjer for sekretariatets oppgaver. På dette området er det tilstrekkelig med veiledning om hvilke typer oppgaver et sekretariat kan tillegges. Dette er et område hvor det enkelte kontrollutvalg bør kunne avgjøre hvilke oppgaver det ønsker å legge til kontrollutvalgssekretariatet, så fremt det er innenfor den rolle- og funksjonsfordelingen loven legger opp til mellom sekretariat, kommuneadministrasjon og revisjon.

Etter dette foreslår utvalget å videreføre bestemmelsen i kontrollutvalgsforskriften § 20 andre ledd, men slik at den tas inn i loven. Utvalget foreslår ingen endringer i ordlyden.

#### 24.5.3 Høringsinstansenes syn

Det er knapt noen av høringsinstansene som konkret kommenterer selve forslaget om å videreføre bestemmelsen om at sekretariatet skal påse at de sakene som behandles av kontrollutvalget er forsvarlig utredet og at utvalgets vedtak blir iverksatt.

Det er imidlertid noen høringsinstanser som har innvendinger mot utvalgets beskrivelse av sekretariatets oppgaver. Innvendingene kommer særlig fra diverse kontrollutvalgssekretariater, men også enkelte andre instanser er kritiske. Det er særlig utvalgets beskrivelse av hva som er «revisjon» som imøtegår.

*Norges Kommunerevisorforbund* uttaler:

I NOUen fremstilles kontrollutvalgets sekretariat som et rent «møtetilretteleggingsorgan» på samme måte som andre sekretærfunksjoner i kommunen. Kontrollutvalgssekretariatene er tillagt en mye mer omfattende rolle. Det er kontrollutvalgene som i detalj bestemmer hva sekretariatet skal utføre. Selv om sekretariatenes oppgaver og profil varierer, utfører de fleste følgende arbeidsoppgaver (jf. Deloittes utredning)

- Sakshandling
- Utredning
- Administrasjon
- Rådgivning
- Koordinering/bindeledd

Sekretariatet skal være utvalgets operative ledd, foreta utredninger av for eksempel valg av revisjonsordning, påse at kontrollutvalgets saker er forsvarlig utredet og at utvalgets vedtak blir iverksatt, i tillegg til å være et møtetilretteleggingsorgan, jfr. § 20 i forskrift om kontrollutvalg.

Kommunelovutvalget drøfter sekretariatets ansvar for vurdering av saker som kommer fra



revisjonen. Også i slike saker skal sekretæren foreta en vurdering av om saken er forsvarlig utredet. For forvaltningsrevisjonsrapporter betyr det bl.a. å påse at revisjonen er gjennomført i samsvar med vedtak/bestilling og RSK 001, herunder at det er redegjort for relevante revisjonskriterier og at administrasjonssjefens uttalelse er inntatt i rapporten. I dette ligger det løpende vurderinger og bidrar til å kvalitets sikre saker til behandling i kontrollutvalget. Disse vurderingene er også ledd i kontrollutvalgets tilsyn med revisor. Det kan derfor ikke være riktig å hevde at sekretariatet ikke skal vurdere om revisors leveranser holder faglig kvalitet (NOU 25.3.4.2, 6. avsnitt). Revisor har naturligvis et selvstendig ansvar for de samme forholdene, og mere generelt at revisjonsarbeidet utføres i samsvar med faglige standarder og god kommunal revisjonsskikk.

I NOUen uttales det videre at sekretariatet ikke under noen omstendighet kan fremskaffe opplysninger om en kommunes praksis og vurdere den opp mot f.eks. vedtak eller lov/forskrift. Det må være anledning for sekretariatet til å innhente fakta og praksis og foreta vurderinger opp mot bestemmelser og vedtak. Avgrensningen mot forvaltningsrevisjon er at dette ikke er systematiske vurderinger av større omfang, jfr. Gjeldende lov § 77 nr. 4 og RSK 001.

*Forum for Kontroll og Tilsyn (FKT)* uttaler blant annet:

FKT mener at lovutvalget har brukt en for vid og vag definisjon av revisjon i sin utredning, og at de går langt i å prøve å hemme sekretariatene i deres ansvar- og oppgaveutførelse. Sekretariatene må kunne gjøre sine nødvendige vurderinger uten at de dermed foretar revisjon. En mer presis gjennomgående beskrivelse av grensegang mellom og respekt for rollene til henholdsvis sekretariatene og revisjonen hadde vært på sin plass.

I en felles uttalelse fra *Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS, Kontrollutvalgssekretariatet i Buskerud, Indre Østfold kontrollutvalgssekretariat IKS, Østfold kontrollutvalgssekretariat, Akershus og Østfold kontrollutvalgssekretariat, Follo interkommunale kontrollutvalgssekretariat, Kontrollutvalgssekretariatet i Bærum, Romerike kontrollutvalgssekretariat IKS og Vestfold Interkommunale Kontrollutvalgssekretariat* heter det blant annet:

Utvalget forsøker å trekke en grense mellom revisjonens oppgaver ved forvaltningsrevisjon og sekretariatsoppgaver i dette kapitlet, noe de ikke lykkes med. Vi vil foreslå at den internasjonale definisjonen på revisjon NS-EN ISO 9000:2000 legges til grunn: «Systematisk, uavhengig og dokumentert prosess for å fremskaffe revisjonsbevis og bedømme det objektivt for å bestemme i hvilken grad kriterier for revisjon er oppfylt». Etter vår oppfatning må begrepet «systematisk» i denne sammenhengen bety at man følger bestemte revisjonsstandarder. Enhver vurdering av et faktum eller av om en lov er brutt, kan derfor ikke defineres som en revisjonshandling.

I 4. avsnitt står det: «Etter utvalgets mening har ikke sekretariatet anledning til å innhente informasjon og vurdere det opp mot et regelverk». Vi har behov for å gå i rette med den argumentasjonen utvalget benytter. Vi vil peke på at det finnes tilfeller hvor nettopp dette er sekretariatets mandat, som f.eks. ved vurdering av valg av revisjonsordning og konkurranseutsetting av revisjon. Et annet område er habilitetsvurderinger.

#### 24.5.4 Departementets vurdering

Når det gjelder selve lovforslaget fra utvalget, mener departementet at det gir dekkende uttrykk for hva sekretariatets oppgaver bør være. Departementet viser videre til at ingen høringsinstanser har innvendinger mot forslaget til lovtekst. Dette gjelder også de høringsinstansene som er kritiske til utvalgets framstilling for øvrig.

Departementet mener videre at sekretariatets oppgaver ikke kan vurderes løsrevet fra spørsmålene knyttet til sekretariatets kompetanse og størrelse, se mer om dette i punktene 24.7 og 24.8. For å opprettholde kompetente sekretariater, er det av betydning at arbeidsoppgavene vurderes som attraktive og varierte.

Kontrollutvalgssekretariatet skal ikke kunne utføre revisjonsoppgaver. Departementet oppfatter at det er bred enighet om dette. I høringsrunden er det kommet mange motforestillinger mot utvalgets beskrivelse av hva som ligger i «revisjon». Det er derfor mye som tyder på at utvalget legger til grunn en for utvidende beskrivelse av hva som er å regne som «revisjon». Departementet tar ikke mål av seg å gi en heldekkende og fullstendig beskrivelse av de rammene lovforslaget gir for kontrollutvalgssekretariatets oppgaver. Det synes likevel hensiktsmessig å ta utgangspunkt i den internasjonale definisjonen på revisjon i NS-

EN ISO 9000:2000, slik noen høringsinstanser foreslår. Under enhver omstendighet mener departementet at lovforslaget, som er en videreføring av gjeldende rett, ikke forbyr sekretariatet å innhente informasjon og vurdere denne opp mot et regelverk, vedtak og liknende. Det vil tvert imot kunne være saker eller sakstyper hvor dette er en naturlig arbeidsoppgave for sekretariatet. Som noen høringsinstanser har pekt på, er habilitetsvurderinger et eksempel på dette.

Ifølge både gjeldende rett og lovforslaget, har sekretariatet plikt til å påse at saker som skal behandles i kontrollutvalget er forsvarlig utredet. Det kan være grunn til å dele disse sakene inn i to: saker som kommer fra revisjonen og andre saker. Det er særlig saker som kommer fra revisjonen som er blitt omtalt i høringen. *Norges Kommunerevisorforbund (NKRF)* sier i sin høringsuttalelse at det ikke kan være riktig av utvalget å hevde at sekretariatet ikke skal vurdere om revisorens leveranser holder faglig kvalitet. NKRF viser blant annet til at disse vurderingene er et ledd i kontrollutvalgets tilsyn med revisor. Departementet slutter seg til at sekretariatets ansvar må ses i lys av at kontrollutvalget, med bistand fra sekretariatet, skal påse at revisjonen er betryggende. Kravet om at sekretariatet skal påse at saker er forsvarlig utredet må således også gjelde saker som kommer fra revisjonen når disse sakene legges fram for kontrollutvalget. Departementet vil med dette presisere at forsvarlighetskravet knytter seg til den saksforberedelsen eller det saksframlegget som sekretariatet legger fram for kontrollutvalget, inkludert det som bygger på rapporter fra revisor.

Når den endelige revisjonsrapporten er sendt fra revisjonen til kontrollutvalget via sekretariatet, gjelder altså kravet til forsvarlig utredning. Det vil i prinsippet tilsi at sekretariatet må gjøre seg opp en formening om revisors rapport holder tilfredsstillende kvalitet. Nøyaktig hvilke vurderinger sekretariatet må gjøre for å tilfredsstillende lovkravet om forsvarlighet, må baseres på en konkret vurdering. Departementet vil understreke at det ikke kan forventes at sekretariatet har den samme revisjonskompetansen som revisjonen har. I tillegg må det legges til grunn at revisor har et selvstendig ansvar for det faglige innholdet i egne rapporter. Sekretariatet skal heller ikke utføre revisjon. Dette har betydning for hvor inngående og omfattende sekretariatets vurdering kan bli. Det må forventes at sekretariatet undersøker om revisors rapport er basert på de krav som gjelder for revisors arbeid, blant annet god kommunal revisjonsskikk. Utgangspunktet må her være at sekretariatet kan legge revisors opplysninger til grunn.

Det vil på den andre siden føre for langt å kreve at sekretariatet skal kontrollere om for eksempel alle relevante punkter i en revisjonsstandard er fulgt opp av revisor.

Det kan også være slik at revisjonen for eksempel har gjort en regnefeil eller lovtolkningsfeil i rapporten. I slike tilfeller vil det være naturlig at sekretariatet gjør revisjonen oppmerksom på dette, og gir revisjonen mulighet til å rette opp i feilen. Dersom revisjonen ikke retter opp i dette, vil det følge av lovens forsvarlighetskrav at sekretariatet gjør kontrollutvalget oppmerksom på dette i saksframlegget til kontrollutvalget. Departementet understreker at sekretariatet ikke kan foreta endringer i de dokumentene det får fra revisjonen. Dersom sekretariatet ønsker å komme med tilleggsopplysninger, må det framkomme klart av saksframlegget hva som sekretariatets egne vurderinger og hva som er revisjonens framstilling av saken.

I tillegg til oppgavene som loven direkte legger til kontrollutvalgssekretariatet, vil kontrollutvalget fortsatt kunne beslutte hvilke andre oppgaver sekretariatet i praksis skal ivareta.

Departementet vil på denne bakgrunnen følge opp utvalgets forslag, men foreslår en språklig endring ved å fjerne presiseringen om at sekretariatsbistanden skal tilfredsstillende utvalgets behov «til enhver tid». Endringen har ingen betydning for realiteten i forslaget.

## 24.6 Hvem som kan være sekretariat for kontrollutvalget

### 24.6.1 Gjeldende rett

Det følger av kommuneloven § 77 nr. 9 at kommunestyret skal sørge for sekretærbistand til kontrollutvalget. Loven inneholder ingen nærmere regulering av hvem som kan, og ikke kan, utføre denne sekretærbistanden. I kontrollutvalgsforskriften § 20 tredje ledd er imidlertid følgende bestemt:

Sekretariatet skal være uavhengig av kommunens eller fylkeskommunens administrasjon og av den eller de som utfører revisjon for kommunen eller fylkeskommunen. Sekretariatsfunksjonen kan ikke legges til kommunens eller fylkeskommunens administrasjon. Den som utfører revisjonsoppgaver for den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen, kan ikke utøve sekretariatsfunksjoner for kontrollutvalget. Det samme gjelder medlemmer av kontrollutvalget eller kommunestyret eller fylkestin-

get i den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen.

### 24.6.2 Utvalgets forslag

Utvalget slår fast at kontrollutvalgssekretariatet er viktig både for kvaliteten på og for tilliten til kontrollutvalgets arbeid. Det må derfor ikke kunne settes spørsmålstejn ved om sekretariatet er upartisk. Dette er helt avgjørende for at kontrollutvalget skal kunne fungere etter sin hensikt.

Forskriftsbestemmelsen er etter utvalgets mening noe upresis. Dersom kontrollutvalget har et eget ansatt sekretariat, vil de som jobber i sekretariatet formelt være ansatt i kommunen. Sann sett kan det være noe uklart om sekretariatsfunksjonen er lagt til administrasjonen i kommunen. Slik utvalget ser det må poenget med bestemmelsen være slik: For det første kan ansatte i sekretariatet ikke utføre noen andre oppgaver for kommunen enn de oppgavene de har for kontrollutvalget. For det andre kan ikke kommunedirektøren/kommunerådet ha noen instruksjons- eller omgjøringsmyndighet overfor sekretariatet innenfor kontrollutvalgets ansvarsområde.

Noen av de største kommunene har ansatte som er direkte knyttet til kommunestyret, og som ikke er underlagt kommunerådets eller den administrative lederens styring. Utvalget viser til at det fra kommunesektoren er blitt stilt spørsmål ved om ikke sekretariatsfunksjonen for kontrollutvalget bør kunne ivaretas av slike ansatte. Det har blitt anført at en slik organisering vil kunne ivareta behovet for uavhengighet fra kommuneråd/administrasjonssjef på en tilstrekkelig måte.

I den forbindelsen peker utvalget på at kontrollutvalget skal føre kontroll med den kommunale forvaltningen på vegne av kommunestyret. Dette gjelder likevel ikke kommunestyret. Denne innskrenkningen i kontrollutvalgets kompetanse gjelder bare overfor kommunestyret selv, ikke overfor eventuelle ansatte som er direkte underlagt kommunestyret. Kontrollutvalget vil altså ha et kontrollansvar også for denne delen av administrasjonen. Disse ansatte vil da komme i en uheldig dobbeltrolle dersom de skal kunne være sekretariat for kontrollutvalget. De skal både bistå kontrollutvalget med dets kontroll med forvaltningen og selv være gjenstand for kontrollutvalgets kontroll.

På denne bakgrunnen mener utvalget at det ikke bør åpnes for at ansatte i kommunen kan kombinere rollen som sekretær for kontrollutvalget med andre oppgaver i kommunen. Det vil

etter utvalgets vurdering innebære en alvorlig svekkelse av sekretariatets uavhengighet.

Utvalget drøfter også om man bør gå tilbake til rettstilstanden som gjaldt før 2004, hvor det var adgang for revisjonen til å være sekretariat for kontrollutvalget. Bakgrunnen for 2004-endringen var særlig at da det ble åpnet for å konkurransetsette revisjonen ville det være uheldig hvis revisjonen kunne fungere som sekretariat. Den ville da bli involvert i utredningsprosessen om konkurransetsetting. Et av de anførte argumentene for igjen å åpne for at revisor kan være sekretær, er at dersom det blir aktuelt med konkurransetsetting, så kan kontrollutvalget leie inn noen andre til å utrede dette spørsmålet.

Utvalget er enig i at hensynet til å legge til rette for konkurransetsetting ikke i seg selv er tilstrekkelig grunn til å utelukke revisjonen fra å fungere som sekretariat for kontrollutvalget. Sekretariatet skal imidlertid også bistå kontrollutvalget i deres kontroll med at revisjonen utfører oppgavene sine slik den skal. Utvalgets flertall (ti medlemmer) mener denne rollen til sekretariatet ikke kan kombineres med å være revisor for kommunen. Dette gjelder også selv om det skulle være forskjellige ansatte i revisjonsselskapet som utfører henholdsvis revisjonen og sekretariatsarbeidet for kontrollutvalget. Utvalgets flertall mener en slik rollekombinasjon vil innebære en betydelig svekkelse av sekretariatets uavhengighet. Utvalgets mindretall (tre medlemmer) mener revisjonen bør kunne utføre sekretariatsfunksjonen for kontrollutvalget. Mindretallet viser til at sekretariatene i mange tilfeller er små. I tillegg er det ikke stilt krav til kompetanse hos disse. Mindretallets syn er derfor at små sekretariater med svak kompetanse undergraver kontrollutvalgenes mulighet for å utøve sine oppgaver.

Etter dette foreslår utvalget å videreføre bestemmelsen i kontrollutvalgsforskriften § 20 tredje ledd, men slik at den tas inn i loven. Utvalget foreslår noen redaksjonelle endringer som tydeliggjør hvilke krav som ligger i uavhengigheten, men ingen realitetsendringer sammenliknet med dagens forskriftsbestemmelse.

### 24.6.3 Høringsinstansenes syn

Det er i overkant av ti høringsinstanser som konkret har kommentert utvalgets forslag. Disse er særlig opptatt av spørsmålet om revisjonen skal kunne være sekretariat for kontrollutvalget. Høringsinstansene er delt på midten i synet på dette. Blant andre går *KS*, *Revisorforeningen* og *Forum for Kontroll og Tilsyn (FKT)* imot at revisjo-

nen også skal kunne være sekretariat. *Målseiv kommune, Ullensaker kommune og Vennesla kommune* er blant dem som vil åpne for en slik adgang. De fleste høringsuttalelsene er knapt begrunnet. FKT peker på at det «ville være en svært uheldig rolleblending dersom revisor skal legge frem resultatene av eget arbeid for kontrollutvalgene».

FKT uttaler videre:

Som lovutvalget peker på, er det viktig at sekretariatet er uavhengig av kommunens administrasjon. Vi mener at det er uheldig dersom denne grunntanken omgås gjennom at kommuner inngår en bytteordning der administrasjonen i en kommune er sekretariat for kontrollutvalget i en annen kommune. (...)

I dag er det også noen revisjonsselskaper som er sekretariat for kontrollutvalg der de selv ikke er revisor. Dette er etter vår mening uheldig, og det er lett å trekke parallellen til at lovutvalget mener at sekretariatet ikke kan utføre revisjonsoppgaver. Det bør også gå motsatt vei. (...)

FKT mener at sekretariatets uavhengighet må vektlegges sterkere gjennom at bytteordninger der administrasjonen i en kommune er sekretariat for kontrollutvalget i en annen kommune ikke er lovlig. I tillegg mener vi at revisjonsheter ikke skal kunne utøve sekretariatsfunksjonen i kommuner, selv om de ikke utfører revisjonsoppgavene i den aktuelle kommunen.

#### 24.6.4 Departementets vurdering

Det er av svært stor betydning at kontrollutvalgets sekretariat er uavhengig av kommunens administrasjon. Den rettslige reguleringen av sekretariatene må ta utgangspunkt i dette.

Departementet mener utvalgets forslag til lovtekst tydeliggjør hvilke krav som ligger i denne uavhengigheten. Etter utvalgets forslag er det ikke forbud mot at de som skal utføre arbeid for sekretariatet er ansatt i kommunen, men de kan ikke ha andre arbeidsoppgaver enn å være sekretær for kontrollutvalget. Departementet mener en slik lovbestemmelse tilfredsstillende kravene til uavhengighet.

Departementet er enig med utvalgets flertall i at den eller de som utfører revisjon for kommunen ikke bør kunne være sekretariat for kontrollutvalget. I likhet med utvalget, legger departementet stor vekt på argumentet om at sekretariatet skal bistå kontrollutvalget i deres kontroll av at revisjo-

nen utfører oppgavene sine slik den skal. Hvis revisjonen også skal være sekretariatet blir dette en kontroll av eget arbeid. Dette vil svekke sekretariatets uavhengighet. Departementet mener dette ville være uheldig, og viser for øvrig til at det ikke har kommet argumenter av betydning mot å videreføre dette forbudet.

*Forum for Kontroll og Tilsyn (FKT)* tar i sin høringsuttalelse opp om også revisorer for *andre kommuner* bør være forhindret fra å kunne være sekretariat for kontrollutvalg. Departementet ser ikke behov for å innføre et slikt forbud. Den viktigste grunnen til at den som utfører revisjon for kommunen ikke kan være sekretariat for kontrollutvalget i den samme kommunen, er at man ikke skal kontrollere eget arbeid. Dette argumentet treffer ikke når det gjelder revisorer eller revisjonsheter som *ikke* utfører revisjon for den aktuelle kommunen.

FKT tar videre opp i sin høringsuttalelse om også administrasjonen i *andre kommuner* bør være forhindret fra å kunne være sekretariat. Departementet ser ikke behov for å innføre et slikt forbud, og viser til begrunnelsen ovenfor når det gjelder revisorer i andre kommuner.

Departementet vil etter dette følge opp utvalgets forslag.

## 24.7 Kompetansekrav til kontrollutvalgssekretariatet

---

### 24.7.1 Gjeldende rett

Regelverket inneholder ingen krav til verken den samlede kompetansen i sekretariatet eller den enkelte person.

### 24.7.2 Utvalgets forslag

Ved vurderingen av om det bør innføres kompetansekrav til sekretariatet, peker utvalget på at kontrollutvalget er et folkevalgt organ. For at kontrollutvalget skal kunne fylle sin rolle som et uavhengig og kompetent kontrollorgan med stor tillit, er utvalget avhengig av å få støtte av et faglig kompetent sekretariat.

Utvalget understreker at kontrollutvalgssekretariatet er den viktigste administrative støttespilleren for kontrollutvalget. Forutsetningen for et vel fungerende kontrollutvalg er et godt og kompetent sekretariat. Den sentrale plassen kontrollutvalget har for å sørge for tillit til kommunens virksomhet, taler isolert sett for å innføre kompetansekrav til sekretariatet. Uten et vel fungerende kontrollutvalg vil tilliten til kommunens

egenkontroll svekkes, og kommunens renommé vil fort kunne bli skadelidende.

Sekretariatet skal også bistå kontrollutvalget i deres kontroll med en faglig sterk revisjon som det stilles kompetansekrav til. Utvalget mener dette taler for å stille krav til kompetansen i sekretariatet. Deloitte-rapporten viser dessuten at flere kontrollutvalgssekretærer vurderer kompetansen som varierende.

Selv om det er argumenter som taler for å stille nærmere kompetansekrav til kontrollutvalgssekretariatene, mener utvalget at å innføre kompetansekrav til sekretariatet innebærer en for sterk inngripen i det kommunale selvstyret. Det bør være opp til kontrollutvalget og kommunen selv å vurdere sekretariatets oppgaver (innenfor de rammer loven gir), og deretter selv å sette de krav til kompetanse som er nødvendig for å utføre oppgavene.

### 24.7.3 Høringsinstansenes syn

Blant de om lag 20 høringsinstansene som har uttalt seg konkret om dette, er det et klart flertall som går inn for kompetansekrav i sekretariatene. Det er om lag 17 som ønsker å innføre dette, mens bare to går imot. Støtten til kompetansekrav er særlig sterk blant kontrollutvalgene og kontrollutvalgssekretariatene selv. KS støtter utvalget, og går imot å innføre et slikt krav.

*Forum for Kontroll og Tilsyn* uttaler:

Det argumenteres for å innføre kompetansekrav til sekretariatet. Utvalget konkluderer overraskende nok med at det ikke bør innføres kompetansekrav, og begrunner dette med at dette vil innebære en for sterk inngripen i det kommunale selvstyret. Det er svært vanskelig å forstå denne begrunnelsen, all den tid sekretærene ikke er ansatt i kommunen, eller underlagt rådmannen. Derimot vil vi legge vekt på argumentene som er fremmet for å innføre kompetansekrav, og anbefale at dette innføres.

Blant andre *SEKOM-sekretariat* (sekretariat for 15 kommunale kontrollutvalg i Sogn, Sunnfjord og Indre Nordfjord), *Volda kontrollutval* og *Ørsta kontrollutval* mener det bør innføres «krav i lov eller forskrift om minst ein tilsett med tre års høgare utdanning i eit kontrollutvalssekretariat».

### 24.7.4 Departementets vurdering

Departementet er i utgangspunktet skeptisk til å innføre kompetansekrav til kontrollutvalgssekre-

tariatet. På generelt grunnlag mener departementet at kommunene og kommunale organer selv er nærmest til å vurdere hvilken kompetanse som skal til for å utføre de enkelte oppgavene.

Departementet vil slå fast at det er viktig at sekretariatene har den kompetansen som er nødvendig for å kunne utføre oppgavene sine og være den støtten for kontrollutvalgene som de er ment å være. Det er likevel tvilsomt om å stille lovkrav til kompetansen er veien å gå for at sekretariatene skal tilfredsstille dette. Departementet vil vise til at dette ikke er fagspesifikke stillinger. Allerede av den grunnen er det vanskelig å se hvilke krav som eventuelt kunne stilles. Departementet registrerer at en del høringsinstanser sier at minst én ansatt bør ha tre års høyere utdanning. Et slikt generelt krav ville være lite treffsikkert hvis formålet er å sikre kompetente sekretariater. Departementet legger derimot til grunn at det viktigste arbeidet med å sikre riktig kompetanse i de enkelte kontrollutvalgssekretariatene, foregår i rekrutterings- og ansettelsesprosessene. Der kan kommunene etterspørre akkurat den kompetansen man mener de enkelte ansatte bør ha for å utføre de oppgavene som ligger til stillingen. Departementet mener en adgang til selv å stille relevante kompetansekrav i utlysningen er det viktigste argumentet mot kompetansekrav. Departementet legger noe mindre vekt på det generelle hensynet til det kommunale selvstyret enn det utvalget gjør, selv om også dette hensynet taler mot å innføre slike krav.

Departementet er etter dette enig med konklusjonen til utvalget om at det ikke bør fremmes forslag som stiller formelle krav til kontrollutvalgssekretariatets kompetanse.

## 24.8 Størrelsen på kontrollutvalgssekretariatet

### 24.8.1 Gjeldende rett

Regelverket stiller i dag ingen krav til størrelsen på kontrollutvalgssekretariatet.

### 24.8.2 Utvalgets forslag

En hypotese utvalget har vurdert, er om kvaliteten på arbeidet til sekretariatene har sammenheng med størrelsen. Utvalget mener det ikke bør stilles noe krav til størrelsen på sekretariatet. Utvalget peker på Deloitte-rapporten som viser at det ikke er noen direkte sammenheng mellom størrelsen på sekretariatet og kvaliteten på sekretariatets arbeid. Utvalget mener uansett at å stille

krav til størrelsen på sekretariatet for å oppnå kvalitet er en svært lite treffsikker metode. Det vil i tillegg tvinge mange kommuner over i interkommunalt samarbeid.

### 24.8.3 Høringsinstansenes syn

Denne problemstillingen er svært lite kommentert i høringen. Noen få høringsinstanser tar til orde for å innføre krav til størrelsen på sekretariatet.

*Forum for Kontroll og Tilsyn* uttaler:

Utvalget argumenterer for at det ikke bør stilles krav til størrelsen på sekretariatet, da Deloitte-rapporten ikke har påvist noen sammenheng mellom størrelsen på sekretariatet og kvaliteten på sekretariatets arbeid. Vi mener at det ikke kan legges vekt på dette argumentet, da Deloitte ikke har undersøkt denne problemstillingen i tilstrekkelig grad. Vi ønsker at denne problemstillingen utredes nærmere.

Vi vil peke på at det er gode grunner for at sekretariatene bør bli større. Større fagmiljø og bredere kompetansebase vil være et gode, og bidra til å utvikle tjenesten og bistå kontrollutvalget på en god måte. Samtidig vil et større sekretariat være mer robust overfor sykdom og vakanser samt at det vil være lettere å sikre uavhengighet til revisor og rådmann.

Videre skriver utvalget at kvalitetskrav vil tvinge mange kommuner over i interkommunalt samarbeid. Vi vil hevde at dette ikke er et reelt argument, all den tid de alle fleste sekretariater allerede er organisert som interkommunale samarbeid.

Det er én høringsinstans, KS, som konkret støtter utvalget i at det ikke bør innføres et krav til størrelsen. Det er også et nokså stort antall høringsinstanser som gir generell støtte til utvalgets forslag uten konkret å nevne denne problemstillingen.

### 24.8.4 Departementets vurdering

Departementet er i utgangspunktet skeptisk til å innføre krav til størrelsen på kontrollutvalgssekretariatet. På generelt grunnlag mener departementet at kommunene og kommunale organer selv er nærmest til å vurdere hvor mange personer som skal til for å utføre de enkelte oppgavene.

Utvalget sier at det ikke er påvist noen sammenheng mellom størrelsen på sekretariatet og kvaliteten på sekretariatets arbeid. *Forum for Kontroll og Tilsyn (FKT)* mener at det ikke kan legges vekt på dette, siden problemstillingen ikke er undersøkt i tilstrekkelig grad. Om det er påvist en slik sammenheng eller ikke, mener departementet ikke er avgjørende. Slik også utvalget peker på, er det uansett en lite treffsikker metode å øke kompetansen og kvaliteten ved å innføre krav til størrelsen på sekretariatet. Departementet mener dette må tillegges stor vekt. I tillegg vil departementet nevne, selv om det tillegges mindre vekt, at det det ville være krevende å lage enkle og praktikable regler for å regulere størrelsen på kontrollutvalgssekretariatene. For øvrig er departementet enig med FKT i at de aller fleste sekretariater allerede er organisert som interkommunale samarbeid. Derfor veier ikke argumentet om at krav til størrelsen vil tvinge mange kommuner over i interkommunalt samarbeid særlig tungt.

Departementet er enig med utvalget i at det ikke bør fremmes forslag som stiller krav til størrelsen på kontrollutvalgssekretariatet.

## 25 Revisjon

### 25.1 Valg av revisjonsordning. Revisors plikter og myndighet mv.

#### 25.1.1 Gjeldende rett

Kommuneloven § 78 nr. 1 slår fast at revisjon i kommunal virksomhet skal skje i henhold til god kommunal revisjonsskikk. Revisjonsarbeidet skal omfatte regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, jf. § 78 nr. 2.

Etter § 78 nr. 3 avgjør kommunestyret selv om kommunen skal ansette egne revisorer, delta i interkommunalt samarbeid om revisjon eller inngå avtale med annen revisor. Dette innebærer at kommunestyret avgjør om revisjonen skal konkurransesutsettes. Kommuneloven § 78 nr. 4 slår fast at kommunestyret selv velger revisor. Vedtakene skal treffes på grunnlag av innstilling fra kontrollutvalget.

Revisor skal rapportere resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget, jf. § 78 nr. 5.

Revisor kan hos kommunen, uten hinder av taushetsplikt, kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som revisor finner nødvendig for å gjennomføre oppgavene, jf. § 78 nr. 6. Etter § 78 nr. 7 har revisor taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13 e.

Etter kommuneloven § 80 har kommunens revisor rett til å kreve opplysninger og foreta undersøkelser i enkelte selskaper. Dette gjelder i interkommunale selskaper etter lov 29.1.1999 nr. 6 om interkommunale selskaper, interkommunale styrever og aksjeselskaper der en kommune alene eller sammen med andre kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper direkte eller indirekte eier alle aksjer. Bestemmelsen gjelder kun for opplysninger som finnes påkrevd for revisors kontroll.

Etter kommuneloven § 77 nr. 8 har revisor møte- og talerett i kontrollutvalgets møter.

Kommuneloven § 79 gir regler om revisors uavhengighet. Første ledd første punktum slår fast at den som foretar revisjon for kommunen ikke kan ivareta revisjonsoppdrag for kommunen dersom revisor eller dens nærstående har en slik

tilknytning til revidert virksomhet, dens ansatte eller tillitsmenn, at dette kan svekke revisors uavhengighet og objektivitet. Første ledd siste punktum slår fast at ansettelse som revisor i kommunen, eller i en interkommunal samarbeidsordning, ikke i seg selv medfører at revisoren mangler nødvendig uavhengighet og objektivitet.

Forskrift 15.6.2004 nr. 904 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. (heretter omtalt som revisjonsforskriften) §§ 13 til 15 gir nærmere krav til revisors uavhengighet og objektivitet. Revisjonsforskriften §§ 19 til 22 gir nærmere regler om revisors møteplikt, møterett, opplysningsplikt og begrensninger i taushetsplikten mv.

Revisjonsforskriften § 11 stiller krav til revisors utdanning og praksis.

#### 25.1.2 Utvalgets forslag

Kommunelovens regler om revisjon bygger på en todeling av revisjonsarbeidet, i regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. Utvalget foreslår å videreføre denne todelingen. Utvalget viser til at innholdet i regnskapsrevisjonen og regnskapsrevisors oppgaver vil være lovbestemt. Revisjon utover det som loven legger til regnskapsrevisor, vil ligge under forvaltningsrevisjon og være underlagt kontrollutvalgets bestilleransvar.

Utvalgets flertall (13 medlemmer) foreslår at adgangen til å konkurransesutsette kommunal revisjon videreføres i ny lov. Utvalgets mindretall (ett medlem) foreslår å oppheve adgangen til å konkurransesutsette kommunal revisjon.

Utvalget foreslår i hovedsak å videreføre kommuneloven § 78 om revisors ansvar og myndighet, blant annet retten til å kreve opplysninger fra kommunen og revisors taushetsplikt. Utvalget foreslår å videreføre revisors innsynsrett i selskaper. Samtidig foreslår utvalget at innsynsretten og retten til å foreta undersøkelser også skal gjelde overfor andre virksomheter som utfører oppgaver på vegne av kommunen. Utvalget foreslår også at eierskapskontroll ikke lenger skal kunne foretas av kontrollutvalgets sekretariat, men av kommunens revisjon. Innsynsrett og eierskapskontroll er

nærmere omtalt i kapittel 26 om kommunenes styring og kontroll med ekstern virksomhet.

Utvalget foreslår å videreføre at revisor skal ha møte- og talerett i kontrollutvalgets møter, og presiserer at dette gjelder oppdragsansvarlig revisor, eller stedfortreder for oppdragsansvarlig. Utvalget foreslår også å lovfeste enkelte bestemmelser om revisors rettigheter og plikter som i dag er regulert i forskrift. Dette gjelder blant annet oppdragsansvarlig revisors plikt til å møte i kommunestyrets møter når kommunestyret skal behandle saker som angår revisors oppdrag, jf. revisjonsforskriften § 19 første ledd.

Utvalget foreslår en ny generell bestemmelse om revisors uavhengighet, som slår fast at revisor skal være uavhengig og ha godandel. Forslaget legger opp til at det skal gis nærmere regler om uavhengighet i forskrift, som erstatter dagens lovregler om uavhengighet.

Utvalget foreslår å videreføre at revisor skal utføre sitt arbeid i samsvar med den rettslige standarden *god kommunal revisjonsskikk*. Med god kommunal revisjonsskikk mener utvalget at revisjonen skal utføres i samsvar med den oppfatning av etiske og revisjonstekniske prinsipper for revisjon av kommuner som til enhver tid er alminnelig anerkjent og praktisert av dyktige og ansvarsbevisste utøvere av yrket. God *kommunal revisjonsskikk* innebærer at det må tas høyde for særlige forhold som gjør seg gjeldende i kommunal sektor. God kommunal revisjonsskikk er en rettslig standard for hva som normativt kan forventes av revisjonsutførelsen. Utvalget presiserer at det juridisk sett må trekkes et skille mellom den rettslige standarden god kommunal revisjonsskikk og revisjonsstandardene, eksempelvis de internasjonale revisjonsstandardene (ISA) utarbeidet av International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB). Revisjonsstandardene har i seg selv ikke samme rettslige status som lov og forskrift. Utvalget viser til at i praksis vil innholdet i revisjonsstandardene tilfredsstillende kravene til god kommunal revisjonsskikk, men innholdet i god kommunal revisjonsskikk som rettslig standard er imidlertid ikke begrenset kun til revisjonsstandardene. God kommunal revisjonsskikk kan også omfatte en plikt til å foreta ytterligere revisjonshandlinger utover det revisjonsstandardene foreskriver.

Utvalget foreslår at departementet i forskrift kan fastsette nærmere regler om revisors plikter, krav til revisors kvalifikasjoner, skifte av revisor og begrensninger i revisors taushetsplikt.

### 25.1.3 Høringsinstansenes syn

Utvalgets forslag om å videreføre todelingen av revisjonen og den rettslige standarden god kommunal revisjonsskikk får lite oppmerksomhet i høringen. *KomRev Nord* støtter utvalgets forslag, og peker på at dette understreker at revisjon av kommuner skal utføres slik at det tas høyde for særlige forhold som gjør seg gjeldende i kommunal sektor. *Den norske Revisorforening (DnR)* uttaler:

For kommunal sektor, som for statlig sektor og for spesialiserte bransjer, vil regnskapsrevisjonen i store trekk være lik. For et hvert revisjonsoppdrag må man tilpasse revisjonen til bransjens og sektorens spesielle forhold. Dette gjelder kommuner, bank og forsikring, petroleumsindustrien og alle andre sektorer. [...]

Vi mener det vil være mer beskrivende å referere til god revisjonsskikk uten å nevne «kommunal». Dette vil gjøre det klarere for interessentene til revisors arbeid og ikke skape inntrykk av at det er noe annet enn det som er etablert som god revisjonsskikk.

Hovedparten av de om lag 20 høringsinstansene som uttaler seg om utvalgets forslag om å videreføre adgangen til å konkurranseutsette kommunal revisjon, støtter forslaget.

*Vågsøy kommune* uttaler blant annet:

Sjølv om kommunane i liten grad har nytta seg av retten til å nytte frittstående/privateigde revisjonsselskap, bør dette bli verande i lova. Dette har primært med at det bør vere konkurranse på området, men også at det kan vere situasjonar der private kan tilby ein større kompetanse.

Et fåtall høringsinstanser går imot forslaget. *Fagforbundet* uttaler:

Fagforbundet mener at kommunal revisjon bør ha som formål å fremme en sunn utvikling av revisjon og tilsyn i kommunal sektor til beste for kommuner og fylkeskommuner. I dette ligger blant annet å definere revisjonsinnholdet på en måte som tjener demokratiets interesser. I den sammenheng er det et paradoks at revisjon av offentlige midler skal gjennomføres til en minimumspris. På dette grunnlag må muligheten til å inngå avtale med annen revisor tas ut, og Fagforbundet støtter mindretallets forslag i § 24-1 første ledd og § 23-7.



Et lite antall høringsinstanser ønsker derimot at kommunene skal være pliktige til å konkurransetsette revisjonen. *Time kommune* uttaler:

Revisjonen skal være mest mulig uavhengig av administrasjonen og dette oppnås best ved kjøp av privat revisjon. *Time kommune* mener derfor at ordningen med kommunal revisjon bør opphøre og at all revisjon av kommuner blir konkurransetsatt.

Utvalgets forslag til regler om revisjonens ansvar og myndighet, og revisors møterett og opplysningsplikt mv. får liten oppmerksomhet i høringen.

Også utvalgets forslag om at kommuneloven skal stille et generelt krav om at revisor skal være uavhengig og ha god vandel, får liten oppmerksomhet i høringen.

*DnR* mener at departementet bør følge opp forslag i NOU 2017: 15 om ny revisorlov og uttaler:

Det pågår for tiden en offentlig utredning av ny revisorlov. Flere av de temaer som fremgår av Revisorlovutvalgets mandat er relevante også for kommunal revisjon. Dette gjelder spesielt det utvalget drøfter i pkt 26.2.3.2 Finansiell revisjon. Utvalget skal avgi innstilling ved utgangen av mars 2017. Vi mener at departementet bør følge opp disse forslagene i forhold til kommuneloven. Det bør vurderes å avvente å gjøre endringer som foreslått i NOU 2016: 4 inntil man har vurdert hvilke konsekvenser de foreslåtte endringer fra Revisorlovutvalget bør få for kommunal sektor.

Dette gjelder blant annet reglene om revisors uavhengighet. Den som har hatt ansvar for regnskap og økonomi i kommunen, skal det for eksempel ikke være mulig å ansette som revisor de første to år.

#### 25.1.4 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at kommuneloven fortsatt skal dele revisjon i henholdsvis regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. Dette viderefører i hovedsak gjeldende rett. Revisjon utover det som er lovbestemt regnskapsrevisjon vil høre inn under forvaltningsrevisjon og dermed være kontrollutvalgets bestilleransvar.

Departementet slutter seg også til utvalgets forslag om at adgangen til å konkurransetsette kommunal revisjon videreføres. I det kommunale selvstyret har kommunene en stor frihet til å orga-

nisere sin virksomhet på den måten som anses som mest hensiktsmessig, blant annet ved å konkurransetsette visse oppgaver framfor å utføre dem selv. Departementets vurdering er at kommunene fortsatt bør ha friheten til selv å velge revisjonsordning. I denne friheten ligger også en videreføring av kommunenes adgang til å ansette egne revisorer eller delta i interkommunalt samarbeid om revisjon. Departementet peker også på at de fleste høringsinstansene som uttalte seg om dette, er for adgang til konkurransetsetting. Departementet kan heller ikke se at høringen avdekket avgjørende argumenter mot en slik ordning.

Departementet viser til at *Den norske Revisorforening (DnR)* mener at betegnelsen *god revisjonsskikk* bør brukes framfor *god kommunal revisjonsskikk*, da revisjonen må tilpasses til spesielle forhold uavhengig av bransje eller sektor. De fleste høringsinstansene har ikke gått imot å videreføre *god kommunal revisjonsskikk*. Departementet viser til at regnskapsrevisjon i kommunal sektor i praksis bygger på de samme revisjonsstandardene som i privat sektor, og at regnskapsrevisjonen i hovedsak vil være den samme. Departementet vil peke på at innholdet i den rettslige standarden *god kommunal revisjonsskikk* ikke begrenser seg kun til revisjonsstandardene som bransjen legger til grunn for sitt arbeid. Innholdet kan også omfatte en plikt til å foreta revisjonshandlinger utover det revisjonsstandardene foreskriver. Departementets vurdering er at kravet om å tilpasse revisjonen til kommunespesifikke forhold fortsatt bør komme fram av loven som en plikt for revisor til å utføre revisjonen i samsvar med *god kommunal revisjonsskikk*.

Departementet slutter seg til utvalgets øvrige forslag til regler om revisjonens ansvar og myndighet, og revisors møterett og opplysningsplikt mv.

Departementet slutter seg også til utvalgets forslag om å videreføre at nærmere krav til revisors kompetanse og praksis mv. skal fastsettes i forskrift.

Departementet er enig i utvalgets forslag om at kommuneloven skal stille et generelt krav om at revisor skal være uavhengig og ha god vandel. Kravet om uavhengighet må, i tråd med gjeldende rett, ikke forstås slik at ansettelse som revisor i kommunen eller i en interkommunalt samarbeidsordning, i seg selv medfører at revisoren mangler nødvendig uavhengighet. Departementet foreslår som utvalget at nærmere regler om revisors uavhengighet og vandel gis i forskrift.

Revisor- og regnskapsførerlovutvalget har i NOU 2017: 15 foreslått endringer i revisorloven. Det kan være hensiktsmessig at enkelte av disse endringene i revisorloven også medfører tilsvarende endringer i kommunelovens regler om revisjon. Departementet mener at en nærmere vurdering av dette bør gjøres i forbindelse med endringene i revisorloven. Departementet mener at forslaget til regler om revisjon slik det framkommer av kommunelovutvalgets forslag og denne proposisjonen, likevel kan gjennomføres i påvente av det nærmere arbeidet med endringer i revisorloven.

## 25.2 Regnskapsrevisjon

### 25.2.1 Gjeldende rett

Etter kommuneloven § 76 siste punktum og § 77 nr. 4 første punktum skal henholdsvis kommunestyret og kontrollutvalget påse at kommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte.

Etter § 78 nr. 1 skal regnskapsrevisjonen skje i henhold til god kommunal revisjonsskikk, se omtalen i punkt 25.1.

De nærmere reglene om regnskapsrevisjonens innhold og regnskapsrevisors plikter er fastsatt i revisjonsforskriften, som er hjemlet i kommuneloven § 78. Revisjonsforskriften § 3 første ledd første punktum fastsetter at revisor skal vurdere om årsregnskapet er avlagt i samsvar med lov og forskrifter. Dette inkluderer å vurdere om det gir et uttrykk for den økonomiske virksomhet i regnskapsåret og stillingen ved årsskiftet som er i overensstemmelse med god kommunal regnskapsskikk. Regnskapsrevisors hovedoppgave er således å bekrefte om årsregnskapet gir pålitelig informasjon i samsvar med lov og forskrift (finansiell revisjon). Revisjonsforskriften § 3 gir regnskapsrevisor også enkelte andre oppgaver i forbindelse med revisjonen av regnskapet. Revisor skal blant annet også se etter om det i årsberetningen er redegjort for vesentlige avvik fra budsjettet, jf. første ledd andre punktum bokstav a. Regnskapsrevisor skal uttale seg om sine konklusjoner i revisjonsberetningen, jf. revisjonsforskriften § 5.

Det følger av revisjonsforskriften § 4 første ledd at revisjonsarbeidet blant annet skal baseres på en vurdering av risikoen for feilinformasjon i årsregnskapet som følge av misligheter og feil.

Etter revisjonsforskriften § 4 andre og tredje ledd har regnskapsrevisor plikt til å påpeke visse forhold overfor kontrollutvalget i nummererte brev. Blant annet skal revisor skriftlig påpeke feil og mangler ved organiseringen av den økono-

miske internkontrollen, misligheter, og feil som kan medføre feilinformasjon i årsregnskapet.

Etter kommuneloven § 77 nr. 4 andre punktum skal kontrollutvalget påse at det føres kontroll med at økonomiforvaltningen foregår i samsvar med bestemmelser og vedtak. Dette faller under kontrollutvalgets ansvar for forvaltningsrevisjon. I gjeldende rett er det ikke gitt nærmere regler om kontroll med økonomiforvaltningen.

### 25.2.2 Utvalgets forslag

#### 25.2.2.1 Finansiell revisjon

##### *Innledning*

Utvalget foreslår at reglene om regnskapsrevisjonens innhold, revisors plikter og revisjonsberetning i revisjonsforskriften §§ 3 til 5 løftes opp og fastsettes i lov. I hovedsak viderefører dette gjeldende rett.

I likhet med gjeldende rett, foreslår utvalget å videreføre at loven angir oppdraget til regnskapsrevisor og hva revisor skal rapportere om. Utvalget foreslår samtidig enkelte plikter for regnskapsrevisor ved utførelsen av regnskapsrevisjonen. Hvilke vurderinger og kontroller som er nødvendige for å løse revisjonsoppdraget innenfor disse rammene, er en del av det revisorfaglige skjønnet, og må vurderes av den enkelte revisoren innenfor rammen av den rettslige standarden god kommunal revisjonsskikk.

##### *Bekreftelse av årsregnskapet*

Utvalget foreslår at regnskapsrevisors hovedoppgave fortsatt skal være finansiell revisjon. Revisor skal her vurdere om årsregnskapet er avlagt i samsvar med lov og forskrift.

Formålet er å etablere betryggende sikkerhet for at årsregnskapet ikke inneholder vesentlig feilinformasjon, slik at regnskapet kan fungere som beslutningsgrunnlag for regnskapets brukere. Lovforslaget innebærer at finansiell revisjon i kommuner for en stor del tilsvarer finansiell revisjon i privat sektor, med de tilpasninger som utvalget mener er nødvendige ut i fra spesifikke forhold i kommunesektoren.

Utvalget presiserer at finansiell revisjon i kommuner også omfatter revisjon av årsregnskapets opplysninger om budsjettbeløpene, det vil si en kontroll med at budsjettbeløpene som gjengis i årsregnskapet stemmer med vedtatt budsjett, se nærmere omtale nedenfor. Formålet er at kommunestyret skal få trygghet for at årsregnskapet gir korrekt grunnlag for å vurdere avvik mellom bud-

sjett og regnskap og behov for tiltak i økonomistyringen. Dette viderefører gjeldende rett.

#### *Attestasjon av bokføringen*

Utvalget foreslår å videreføre at revisor skal ta stilling til om kommunens bokføringssystemer og bokføringspraksis er i samsvar med bokføringsregelverket. Dette er en integrert del av finansiell revisjon som følge av at revisor må vurdere om kommunens bokføring medfører risiko for vesentlig feilinformasjon i årsregnskapet. Utvalget foreslår å videreføre dette som et særskilt attestasjonsoppdrag, som revisor skal uttale seg om i revisjonsberetningen.

#### *Bekreftelse av årsberetningen*

Utvalget foreslår å videreføre at revisor skal kontrollere om årsberetningen inneholder de opplysningene som lov og forskrift krever og om opplysningene om økonomi i årsberetningen er i samsvar med årsregnskapet. Formålet er å gi betryggende sikkerhet for at årsberetningen inneholder lovpålagt informasjon om økonomi og andre forhold, og at den gir grunnlag for å bedømme økonomisk utvikling og stilling.

#### *Bekreftelse av årsberetningen – Bevilgningskontroll*

Utvalget foreslår å lovfeste at regnskapsrevisor skal se etter om årsberetningen gir dekkende opplysninger om vesentlige *beløpsmessige* avvik mellom årsregnskapet og årsbudsjettet. Utvalget mener at dette i det vesentligste er en lovfesting av etablert og utbredt praksis.

I tillegg foreslår utvalget at revisor også skal se etter om årsberetningen gir dekkende opplysninger om vesentlige avvik fra kommunestyrets *premisser for bruken av bevilgningene*. Dette innebærer en utvidelse av regnskapsrevisors rolle i bevilgningskontrollen.

Utvalget viser til at årsregnskapet skal være et grunnlag for kommunestyret til å kontrollere om bevilgningene er fulgt opp. Det kan imidlertid være vesentlige avvik mellom premissene for bruken av midlene og de faktiske disposisjonene, og at disse avvikene ikke framkommer i årsregnskapet. Formålet med revisors kontroll skal være at kommunestyret skal kunne ha større tillit til at årsberetningen ikke mangler opplysninger om vesentlige brudd på kommunestyrets budsjettvedtak.

Utvalget peker videre på at denne revisjonsoppgaven ikke må bli for omfattende. Forslaget

innebærer derfor at revisor får en plikt til å foreta *enkle* kontrollhandlinger som kan bidra til å gjøre revisor oppmerksom på vesentlige brudd på budsjettgjennomføringen eller på vesentlige mangler ved budsjettgjennomføringen. Utvalget presiserer at kontrollen må rettes mot budsjettpostene og budsjettpremissene som er av størst betydning. Utvidelsen av revisors oppgave er ikke ment å gjelde områder hvor administrasjonen er gitt rom for å disponere bevilgninger på ulike måter. Utvalget presiserer også at revisor ikke skal vurdere om bruken av midler er effektiv eller egnet til å oppnå kommunestyrets mål. Utvalgets forslag til avgrensning av kontrolloppgaven innebærer at revisor bare kan uttale seg med moderat, og ikke betryggende, sikkerhet om dette i revisjonsberetningen.

#### *Forebygge misligheter og feil*

Utvalget foreslår å videreføre at regnskapsrevisor gjennom den finansielle revisjonen skal bidra til å forebygge og avdekke misligheter og feil. Lovforslaget stiller ikke krav om at revisor skal avgi en uttalelse som bekrefter at det ikke forekommer misligheter og feil. Utvalget viser til at det ikke vil være mulig å forebygge og avdekke misligheter på alle områder innenfor rammene av finansiell revisjon. Utvalget peker på at revisor først og fremst skal vurdere risikoen for misligheter som kan medføre vesentlig feilinformasjon i regnskapet, men revisor må også være oppmerksom på risiko for misligheter på andre områder. Revisor må også innrette revisjonshandlingene slik at de kan bidra til å forebygge og avdekke misligheter.

#### *Revisors plikter ved utførelsen av regnskapsrevisjon*

Utvalget foreslår å lovfeste enkelte plikter for revisor som gjelder utførelsen av revisjonen med årsregnskapet og årsberetningen.

Revisor skal fortsatt ha en plikt til å vurdere risikoen for at årsregnskapet ikke gir uriktig informasjon som følge av misligheter og feil. I tillegg foreslår utvalget en plikt for revisor til å innhente tilstrekkelig grunnlag (revisjonbevis) for å vurdere om det foreligger lov- eller forskriftsbrudd som er av vesentlig betydning for årsregnskapet.

Utvalget foreslår også å videreføre revisors plikt til å se etter om kommunen har ordnet den økonomiske internkontrollen på en betryggende måte. Utvalget sikter til de delene av internkontrollen som er avgjørende for å kunne utarbeide et regnskap uten vesentlig feilinformasjon. Bestemmelsen innebærer ikke krav til revisjonshandlin-

ger utover det som er nødvendig for å uttale seg om årsregnskapet, eller en plikt for revisor å bekrefte at internkontrollen er effektiv. Revisor skal ikke uttale seg særskilt om den økonomiske internkontrollen i revisjonsberetningen.

Utvalget foreslår også å lovfeste at revisor skal basere kontrollen med årsberetningen på en vurdering av risikoen for vesentlige brudd på kommunestyrets premisser for bruken av bevilningene. Revisor skal også ha plikt til å innhente informasjon som gir tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om det foreligger vesentlige avvik fra disse premissene.

#### 25.2.2.2 Revisjonsberetning og skriftlige påpekninger

##### *Revisjonsberetningen*

Utvalget legger til grunn at revisor fortsatt skal rapportere om resultatet av regnskapsrevisjonen til kommunestyret i revisjonsberetningen. Utvalget foreslår enkelte endringer i reglene om revisjonsberetningens innhold. Forslagene er i hovedsak en tilpasning til regnskapsrevisors oppgaver knyttet til finansiell revisjon og bevilgningskontroll som er omtalt ovenfor. Blant annet skal revisor i revisjonsberetningen konkludere om årsregnskapet er avlagt i samsvar med lov og forskrift eller ikke, og om årsberetningen inneholder opplysninger som lov og forskrift krever. Revisors uttalelser i revisjonsberetningen om årsregnskapet mv. skal avgis på grunnlag av høy (betryggende) sikkerhet. Unntatt er revisors uttalelse om årsberetningen gir dekkende opplysninger om budsjettavvik, som er basert på enklere kontrollhandlinger. Denne uttalelsen skal avgis basert på moderat sikkerhet.

Utvalget foreslår to nye bestemmelser om revisjonsberetningens innhold. Den ene er at revisor skal angi årsaken i revisjonsberetningen hvis revisor tar forbehold, eller konkluderer negativt i revisjonsberetningen. Den andre er at revisjonsberetningen skal inkludere opplysninger som revisor mener det er nødvendig å opplyse om, selv om disse ikke påvirker konklusjonene i revisjonsberetningen.

Den nærmere utformingen av revisjonsberetningen vil måtte følge av god kommunal revisjonsskikk.

Utvalget foreslår at revisjonsforskriften § 5 tredje ledd ikke videreføres i ny lov, slik at revisor ikke lenger skal ha en plikt til å bekrefte i revisjonsberetningen at revisjonen er utført i samsvar med gjeldende regler. Et slikt krav er nedfelt i eta-

blerte revisjonsstandarder, og utvalget anser det som god kommunal revisjonsskikk.

##### *Skriftlige påpekninger (nummererte brev)*

Utvalget foreslår at revisor fortsatt skal ha plikt til å gi skriftlige påpekninger av nærmere angitte forhold (nummererte brev). Dette gjelder feil og mangler som er av en slik art at revisor må melde fra om dem utenom revisjonsberetningen i en mer formalisert form. Blant annet skal revisor gi melding om vesentlige feil som kan føre til at regnskapet ikke gir riktig informasjon og om vesentlige mangler ved den økonomiske internkontrollen.

Utvalget presiserer at plikten til å gi skriftlige påpekninger i nummererte brev som hovedregel gjelder for vesentlige forhold. Mindre (uvesentlige) feil og mangler faller utenfor plikten til å sende nummererte brev. Den nærmere vesentlighetsvurderingen for bruk av nummererte brev må foretas av revisor, i samsvar med god kommunal revisjonsskikk. Enkelte forhold skal imidlertid alltid påpekes i nummerert brev. Dette gjelder blant annet misligheter.

Utvalget legger til grunn at det ligger til kommunedirektøren å rette opp feil som revisor har meldt om. Dette gjelder feil som kan medføre feilinformasjon i årsregnskapet, mangler ved bokføringen og internkontrollen samt manglende opplysninger i årsberetningen. Utvalget foreslår derfor at nummererte brev for de nevnte forholdene i utgangspunktet skal rettes direkte til kommunedirektøren, med kopi til kontrollutvalget. Samtidig foreslår utvalget at revisor skal vurdere om nummererte brev skal adresseres direkte til kontrollutvalget hvis forholdene som tas opp tilsier det. Eksempelvis dersom det gjelder forhold som ikke rettes opp av administrativ leder. Når det gjelder misligheter, revisors begrunnelse for manglende underskrift ved bekreftelser overfor offentlige myndigheter og revisors begrunnelse for å si fra seg oppdrag, foreslår utvalget at nummererte brev alltid skal stiles til kontrollutvalget.

For at kontrollutvalget skal kunne ivareta sitt overordnede tilsynsansvar, herunder ansvaret for å påse at revisjonsmerknader blir fulgt opp, foreslår utvalget at revisor årlig skal utarbeide en oppsummering av de nummererte brevene som er sendt gjennom året til kontrollutvalget.

##### *Kommunestyrets oppfølging av revisors merknader*

Utvalget er i mandatet spesielt bedt om å vurdere om kommunestyret skal ha plikt til å følge opp revisors merknader. Utvalget viser til at kommu-

nestyret er kommunens øverste organ, også det øverste kontrollorganet. Utvalget mener at det vil være et grunnleggende brudd på styrings- og ansvarslinjene i kommunene dersom det øverste organet i kommunen skal måtte underlegges hva andre organer i kommunen, eller organer som utfører et arbeid for kommunen, mener om en sak. Utvalget mener derfor at det ikke kan lovfestet en plikt for kommunestyret til å følge opp merknader fra revisor.

### 25.2.2.3 Kontroll med økonomiforvaltningen

#### *Forenklet etterlevelserevisjon med økonomiforvaltningen*

Utvalget viser til at kontroll med økonomiforvaltningen etter endringen av revisjonsforskriften i 2004 ikke lenger er en fast del av regnskapsrevisjonen. Kontroll med økonomiforvaltningen utover det som er nødvendig for at regnskapsrevisor skal kunne uttale seg om årsregnskapet, må i hovedsak bestilles av kontrollutvalget som en tilleggsoppgave til regnskapsrevisjonen, eller som forvaltningsrevisjon. Utvalget legger til grunn at kontroll av økonomiområdet av den grunn ikke vil være løpende, og bare tidvis nå opp når kontrollutvalget gjør sine prioriteringer. Utvalget mener at dette er en svekkelse av en sentral side ved egenkontrollen som ikke er ønskelig. Utvalget foreslår derfor at regnskapsrevisor skal utføre en fast forenklet etterlevelsesk kontroll med økonomiforvaltningen, utover det som hører under finansiell revisjon.

Utvalget foreslår at kontrollopgaven legges inn i regnskapsrevisors mandat, som en lovfestet tilleggsoppgave til finansiell revisjon. Utvalget mener at dette vil være en mer hensiktsmessig løsning enn at kontrollutvalget skal ha plikt til å bestille oppgaven. Forslaget innebærer at en avgrenset del av det som i dag ligger under kontrollutvalgets bestilleransvar, løftes over til regnskapsrevisor for fast kontroll. Utvalget understreker at kontrollutvalget fortsatt skal ha det overordnede ansvaret for å påse at det føres kontroll med økonomiforvaltningen, og ansvaret for å følge opp kontrollene. Kontrollutvalget vil fortsatt ha ansvaret for å vurdere behovet for ytterligere kontroller på økonomifeltet, utover den kontrollen med økonomiforvaltningen som regnskapsrevisor gjør.

#### *Avgrensning av kontrollopgaven*

Utvalget foreslår at den forenklete etterlevelsesk kontrollen skal være å se etter om kommunens økonomiforvaltning i hovedsak foregår i samsvar med bestemmelser og vedtak. Kontrollen skal omfatte forhold som ligger utenfor de undersøkelser som utføres ved finansiell revisjon, men som likevel kan ha særlige økonomiske konsekvenser eller svekke tilliten til økonomiforvaltningen. Målsettingen er å etablere et system i forlengelsen av den finansielle revisjonen, med enkle og jevnlig kontroller som i større grad enn i dag kan fange opp betydelige svakheter i sentrale deler av økonomiforvaltningen. Dette kan for eksempel gjelde selvkost, finansforvaltning, offentlige anskaffelser eller offentlig støtte.

Kontrollen skal skje med enkle kontrollhandlinger. Forslaget innebærer ikke et krav om å utføre alle de revisjonshandlingene som er nødvendige for å skaffe betryggende sikkerhet for at det ikke forekommer feil i økonomiforvaltningen.

Utvalget viser til at revisor må utføre de kontrollhandlingene som etter god kommunal revisjonsskikk anses som nødvendig for å kunne uttale seg om resultatet av kontrollen. Kontrollene skal baseres på risiko- og vesentlighetsvurderinger, og revisor må etter forslaget innhente tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om det foreligger vesentlige brudd på bestemmelser og vedtak av vesentlig betydning for økonomiforvaltningen. Kontrollen er ikke ment å gå i detalj på alle sidene ved en sak, men må rettes mot om kommunen har et system som er egnet til å etterleve kravene i lov og forskrift og kommunens egne reglementer og vedtak. Utvalget presiserer at forslaget ikke innebærer et krav om å utføre alle de revisjonshandlingene som er nødvendige for å skaffe betryggende sikkerhet for at det ikke forekommer feil i økonomiforvaltningen.

Utvalget presiserer at forslaget må forstås slik at etterlevelsesk kontrollen skal bygge på objektive revisjonskriterier. Kontrollen må rettes mot etterlevelsen av formelle regler og vedtak, og ikke mot uskrevne normer og standarder for kommunal økonomiforvaltning.

#### *Dialog med og rapportering til kontrollutvalget*

Utvalget foreslår at revisor skal ha en plikt til å informere kontrollutvalget om resultatet av risiko- og vesentlighetsvurderingene som den forenklete revisorkontrollen skal bygges på. Det skal være opp til revisor, i dialog med kontrollutvalget,

å avgjøre hyppighet og tidspunkt for rapportering av risikovurderingene.

Utvalget foreslår videre at revisor skal rapportere om resultatet av den forenklete kontrollen i en egen skriftlig uttalelse, som avgis basert på moderat sikkerhet (konklusjon i såkalt negativ form) innen 30. juni. Hvordan revisor uttaler seg må utformes i tråd med god kommunal revisjonsskikk. Formålet med rapporteringen er å gi kontrollutvalget et bedre grunnlag for å kunne vurdere behovet for ytterligere kontroll på økonomiområdet. Ytterligere rapportering må vurderes ut ifra god kommunal regnskapsskikk.

### 25.2.3 Høringsinstansenes syn

#### 25.2.3.1 Finansiell revisjon

Utvalgets forslag til regler om finansiell revisjon får liten oppmerksomhet i høringen.

*Den norske Revisorforening (DnR)* og *Norges Kommunerevisorforbund (NKRF)* viser til at det pågår en offentlig utredning av ny revisorlov. De henstiller om at departementet følger opp utredningen i det videre arbeidet med ny kommunelov, da flere av temaene er relevante for kommunal revisjon.

DnR går imot utvalgets forslag om å lovfeste en plikt for revisor til å vurdere risiko og den økonomiske internkontrollen ved utførelsen av regnskapsrevisjon, da dette allerede følger av god revisjonsskikk og revisjonsstandardene.

*Riksrevisjonen* er opptatt av det samme, og uttaler:

Når det gjelder revisors plikter ved utførelsen av finansiell revisjon, stiller vi spørsmål ved behovet for å fremheve plikten til å vurdere risiko og innhente tilstrekkelig revisjonsbevis. Etter vår mening er dette allerede dekket ved at kommunerevisjon skal gjennomføres i tråd med internasjonale revisjonsstandarder. Selv om det skulle være avdekket enkelte finansielle revisjoner hvor dette ikke har vært tilfelle, kan det ikke være et godt nok argument for at det må foreligge en egen bestemmelse om vurdering av risiko og innhenting av tilstrekkelige revisjonsbevis i lovs form.

Utvalgets forslag om å utvide revisors rolle i bevilgningskontrollen får bred støtte blant de om lag 35 høringsinstansene som uttaler seg om forslaget. DnR og NKRF er blant høringsinstansene som støtter utvalgets forslag. *Lødingen kommune* uttaler:

Lødingen kommune støtter forslaget om at regnskapsrevisor rolle i bevilgningskontrollen utvides noe. Dette vil bidra til at det i den finansielle revisjon vil bli sterkere fokus på at regnskapsmessige disposisjoner har hjemmel i kommunestyrets budsjettbevilgning

Et lite antall høringsinstanser går imot forslaget, blant annet *Gol kommune* som uttaler:

Gol kommune meiner at det er viktig med kontrollrutinar. Dette er ein føresetnad for å sikre rett bruk av kommunens midlar, hindre korrupsjon og mislegheiter og for at innbyggjarane skal ha tillit til forvaltninga. Gol kommune støttar likevel ikkje forslaget om utviding av regnskapsrevisor si rolle, då dette blir vurdert som godt ivaretatt med dagens regelverk. Ressurs-situasjonen i kommunane i dag gjer at det ikkje er ei ynskja utvikling å bruke meir ressursar på kontroll og tilsyn.

Et fåtall høringsinstanser kommenterer at det er behov for å avklare innholdet i og omfanget av revisors oppgave, også for at brukerne av regnskapet og revisor skal ha noenlunde lik oppfatning omfanget av bevilgningskontrollen.

*NKRF* uttaler:

Intensjonen er å skape tillit til at årsberetningen ikke mangler opplysninger om vesentlige brudd på kommunestyrets budsjettvedtak, og dermed styrke årsberetningen som verktøy for kommunestyrets styring og budsjettoppfølging. Dette er foreslått som en uttalelse med moderat sikkerhet. Det er i lovforslaget og NOUen i liten i grad knyttet sammenheng mellom revisors bekreftelse og ledelsens ansvar for bevilgningskontroll og rapporteringen av denne. Denne ansvarsfordelingen må fremgå tydeligere i loven eller forarbeidene [...].

Utvalgets intensjon synes å være at man ved enkle kontroller skal kunne gi merverdi. For at denne intensjonen skal oppnås er det viktig å gjøre gode og tydelige avklaringer av hvor langt regnskapsrevisors årlige kontroll skal gå, og hvor forvaltningsrevisjon vil være riktig revisjonsform. Slike avklaringer må enten gjøres i forskrift eller gjennom arbeidet med god kommunal revisjonsskikk.

NKRF uttaler videre:

Det kan være en kommunikasjonsmessig utfordring å inkludere elementer med moderat

sikkerhet i beretningen, da revisjonsberetningen etter standardene er en bekreftelse av regnskapet og opplysningene i beretning. For brukerne kan det være vanskelig å forstå disse nyansene. Oppgaven kunne alternativt vært løst med paralleller til det man ser i tilsynet med finansinstitusjoner mv. (finanstilsynsloven) og forskrift om risikostyring og internkontroll av 22. september 2008. Her avgir revisor en egen uttalelse på etterlevelse av forskriften til virksomheten. Det fremgår ikke av NOUen om denne muligheten er tilstrekkelig drøftet. Med forslaget slik det ligger, vil det bli en viktig oppgave for god kommunal revisjonsskikk å foreta de nødvendige avgrensinger og for revisorene å kommunisere dette med brukerne.

*KomRev Trøndelag IKS* uttaler:

Bevilgningskontrollen må avgrenses og defineres slik at det ikke blir for stort forventningsgap mellom brukerne av regnskapet og utført kontroll.

*Riksrevisjonen* er også opptatt av forventningsgapet og uttaler:

Det er vår erfaring at sikkerhetsnivåene i revisjon ikke nødvendigvis er kjent og forstått av beslutningstagerne. Når revisjonsberetningen skal inneholde både en uttalelse med betryggende sikkerhet, en med begrenset sikkerhet og de øvrige uttalelsene hvor det ikke gis uttrykk for sikkerhetsnivået, ser vi en økt risiko for at kommunestyret forventer at revisor har gjort et mer omfattende revisjonsarbeid enn det som faktisk er tilfellet. Dersom uttalelsen innføres, blir det svært viktig å gi god informasjon om hva de ulike sikkerhetsnivåene betyr og hvilken revisjonsinnretning og innsats som ligger bak de ulike uttalelsene. Dette bør gjøres både i selve revisjonsberetningen og når revisor legger revisjonsberetningen frem for kommunestyret.

### 25.2.3.2 Revisjonsberetning og skriftlige påpekninger

*Revisjonsberetningen*

Utvalgets forslag om revisjonsberetningen får liten oppmerksomhet i høringen, men de få høringsinstansene som uttaler seg støtter forslaget. Ingen av høringsinstansene går imot forsla-

get. I høringsuttalelsene til bevilgningskontroll uttaler noen få høringsinstanser at det kan være behov for å avklare hva revisors uttalelse betyr, jf. blant annet *Riksrevisjonens* og *NKRFS* uttalelser som er sitert ovenfor.

*Skriftlige påpekninger (nummererte brev)*

Utvalgets forslag om revisors plikt til å gi skriftlige påpekninger av vesentlige forhold i form av nummererte brev får liten oppmerksomhet av høringsinstansene. Enkelte høringsinstanser støtter forslaget. *DnR* viser til revisor- og regnskapsførerlovutvalget og uttaler:

Blant annet drøftes å avvikle ordningen med nummererte brev og endre enkelte forhold i revisors kommunikasjon med den reviderte. Revisorlovutvalgets forslag bør vurderes også for kommunal sektor før kommuneloven foretaks endret.

*NKRF* er positive til forslaget, men uttaler blant annet:

God kommunal revisjonsskikk sier at revisor normalt rapporterer jevnlig til kommunedirektør og administrasjonen både under planlegging, gjennomføring og slutføring av revisjonen. I dette ligger også det som er nevnt i § 24-7 punktene første ledd a-d. Denne kommunikasjonen skjer både muntlig og skriftlig. Vi stiller derfor spørsmål ved behovet for å lovregulere denne type kommunikasjon til den reviderte.

Høringsinstansene har ulike syn på forslaget om at kommunedirektøren skal være mottaker av nummererte brev fra revisor. Noen få høringsinstanser støtter utvalget, deriblant *KomRev NORD IKS*, som uttaler:

*KomRev NORD* støtter kommunelovutvalgets forslag om at skriftlige påpekninger stiles direkte til kommunedirektøren og at dette er naturlig ettersom det ofte er her handlingsplikten ligger. Vi opplever at dagens ordning med at nummerte brev stiles til kontrollutvalget med kopi til administrasjonssjefen i noen tilfeller forsinker saksgangen og kompliserer hvem som har ansvaret for hva. Denne endringen bidrar til å klargjøre ansvarsforholdet og kontrollutvalget vil være løpende orientert ettersom de er kopimottaker.

Om lag 18 høringsinstanser går imot forslaget om at kommunedirektøren skal være adressat ved nummererte brev. NKRF uttaler:

Nummererte brev bør forbeholdes spesielle tilfeller, hvor revisor har tatt opp viktige feil og mangler, men som likevel ikke rettes eller løses. I slike tilfeller er det aktuelt å rapportere til kontrollutvalget, med gjenpart til kommunedirektøren. § 24-7 bør justeres i samsvar med dette.

*Rogaland revisjon IKS* uttaler:

Revisjonsberetningen skal iht. § 24-8 stiles til kommunens øverste organ som er kommunestyret, mens nummererte brev i hovedsak nå er forslått stilet til kommunedirektøren, jf. § 24-7. Etter vårt syn inngår kommunedirektør og ordfører under revisjonens kontrollområde. God revisjonsskikk krever at en søker å løse alle forhold uten nummererte brev. Normalt vil en rapportere jevnlig til kommunedirektør etter utført revisjon. Vi mener derfor at nummererte brev bør stiles til kommunestyret med kopi til kommunedirektør og kontrollutvalg.

Utvalgets forslag om at revisor skal utarbeide en årlig oppsummering av de nummererte brevene til kontrollutvalget får liten oppmerksomhet av høringsinstansene. Noen få høringsinstanser støtter forslaget og ingen går imot.

*Kommunestyrets oppfølging av revisors merknader*

Spørsmålet om kommunestyrets oppfølging av revisors merknader får liten oppmerksomhet i høringen. *Hedmark Revisjon IKS* mener at ROBEK-ordningen bør utvides til å omfatte tilfeller der revisor har avlagt negativ revisjonsberetning. Dette er nærmere omtalt i punkt 20.9.

### 25.2.3.3 Kontroll med økonomiforvaltningen

Utvalgets forslag om at det skal ligge under regnskapsrevisors mandat å utføre en fast forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen støttes av et stort flertall blant de om lag 35 høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget. *NKRF* uttaler:

Vi stiller oss positive til at det årlig gjøres vurderinger og utføres en forenklet etterlevelseskontroll på økonomiområdet rettet mot vesentlige bestemmelser og vedtak etter en risikovur-

dering. Vi ser også at det kan være en effektiv bruk av ressurser å legge denne oppgaven til regnskapsrevisor.

NKRF mener det er viktig at grenseoppgangen mellom de ulike revisjonsformene avklares i arbeidet med god kommunal revisjonsskikk. Grenseoppgangen bør gjøres relativt tydelig i arbeidet med god skikk.

*Hedmark Revisjon IKS* støtter forslaget, men uttaler:

Etter vår vurdering er det kontrollutvalget som må avgjøre hyppigheten og tidspunktet for rapportering av risikovurderingene. Dette begrunnes med at tilsynsordningen er lagt om som en bestiller-utfører modell, og revisors arbeid vil måtte finansieres over de budsjetter kontrollutvalg har fått stilt til rådighet av fylkesting/kommunestyret. I et budsjettstyret regime er det begrenset i hvilken grad revisor kan gis anledning til å sende tilleggsfakturaer til kontrollutvalg uten kontrollutvalgets forhåndsgodkjenning. Etter vår vurdering vil en viss utvidelse av regnskapsrevisors oppgaver på økonomiområdet bidra til å styrke den folkevalgte kontrollen med økonomiforvaltningen.

Noen få høringsinstanser, blant annet *DnR*, kommenterer at innholdet i og omfanget av den nye kontrollen bør utdypes nærmere. *DnR* uttaler:

Utvalget foreslår at det skal utføres kontroll med økonomiforvaltningen (forenklet revisor-kontroll), utover det som hører under finansiell revisjon. Drøftelsen i pkt. 26.2.3.4 gjør det ikke enkelt å forstå hvilke ekstra revisjonshandlinger som er tenkt. En del av det som drøftes vil følge av ordinær regnskapsrevisjon, men andre deler synes å være ren etterlevelsesrevisjon. [...]

Inntil vi har en bedre forståelse av hva forslaget innebærer, er det vanskelig å ha en mening om hva som bør inngå i ordinær regnskapsrevisjon og hva kontrollutvalget skal bestille i tillegg. Vi er usikre på hva som menes med forslaget. Vi anbefaler at dette klargjøres.

Også for etterlevelseskontroll av økonomiforvaltningen er *Riksrevisjonen* opptatt av eventuelt forventningsgap mellom brukerne av regnskapet og revisor, og uttaler:

Etter to år med Riksrevisjonens uttalelse om etterlevelse av administrativt regelverk i sta-



ten, som gis med moderat sikkerhet, er erfaringen at brukerne av våre revisjonsberetninger i liten grad er kjent med sikkerhetsbegrepene i revisjon. Dette er muligens også tilfellet i kommunal sektor. Brukerne av revisors rapport kan få inntrykk av at revisjonen har gått dypere og innhentet flere revisjonsbevis enn man faktisk har. Det kan således danne seg en oppfatning om at tilstanden er bedre enn den faktisk er, basert på revisors rapport. Det er derfor behov for svært god kommunikasjon med de aktuelle brukerne av revisors rapport der betydningen av sikkerhetsnivå gjøres klart.

*Lørenskog kommune* uttaler:

Utvidelsen av regnskapsrevisors oppgaver når det gjelder bevilgningskontroll og etterlevelseskontroll er en tilnærming til Riksrevisjonens oppgaver, uten at regnskapsrevisor skal gjøre dette i like stor grad i kommunene. Rådmannen påpeker at det her vil være viktig med god kommunikasjon, slik at revisor avklarer sine kriterier med kommunen før slik gjennomgang utføres.

## 25.2.4 Departementets vurdering

### 25.2.4.1 Finansiell revisjon

#### *Bekreftelse av årsregnskapet og årsberetningen*

Departementet er enig i utvalgets vurderinger og forslag til regler om finansiell revisjon. Departementet viser til at høringsrunden ikke har avdekket vesentlige innvendinger. I hovedsak viderefører dette gjeldende rett, hvor det står sentralt at revisor skal bekrefte om årsregnskapet er avlagt i tråd med lov og forskrift, og om årsberetningen inneholder lovpålagte opplysninger.

Departementet er enig med *DnR* og *Riksrevisjonen* i at det kan stilles spørsmål ved om det er nødvendig å lovfeste at regnskapsrevisor har plikt til å se etter den økonomiske internkontrollen, vurdere risiko for feilinformasjon i årsregnskapet og innhente tilstrekkelig revisjonsbevis. Dette er plikter som etter departementets vurdering må kunne sies å følge av den rettslige standarden god kommunal revisjonsskikk. Pliktene er også nedfelt i revisjonsstandardene som ligger til grunn for kommunal revisjon, og er underliggende premisser for at revisor skal kunne uttale seg med den nødvendige sikkerhet om årsregnskapet og årsberetningen. Dette kan på den ene siden tilsi at å lovfeste slike plikter for revisjonsutførelsen ikke er nødvendig. På den andre siden vil en lovfesting av

slike grunnleggende plikter kunne bidra til en bedre forståelse av hva revisor må gjøre ved regnskapsrevisjonen. Departementet viser også til at selv om revisjonsstandardene i praksis anses å være god kommunal revisjonsskikk, har revisjonsstandardene ikke samme rettslige status som lov og forskrift. Departementets samlede vurdering er at regnskapsrevisors plikt til å se etter den økonomiske internkontrollen, vurdere risiko for feilinformasjon i årsregnskapet og innhente tilstrekkelige revisjonsbevis bør lovfestes, slik utvalget foreslår.

Revisor- og regnskapsførerlovutvalget har i NOU 2017: 15 foreslått endringer i revisorloven. Det kan være hensiktsmessig at enkelte av disse endringene i revisorloven medfører tilsvarende endringer i kommunelovens regler om finansiell revisjon. Departementet mener at en nærmere vurdering av dette bør gjøres i forbindelse med endringene i revisorloven. Departementet mener at forslaget til regler om revisjon slik det framkommer av kommunelovutvalgets forslag og denne proposisjonen, likevel kan gjennomføres i påvente av det nærmere arbeidet med endringer i revisorloven.

#### *Bekreftelse av årsberetningen – Bevilgningskontroll*

Årsbudsjettet er et viktig dokument for kommunestyret når det gjelder å foreta økonomiske prioriteringer for kommunens virksomhet. Departementet viser til at revisors kontroll av etterlevelsen av kommunestyrets budsjettvedtak vil kunne gi kommunestyret viktig informasjon om administrasjonen har fulgt opp budsjettet i samsvar med vedtak og premisser. Departementet slutter seg derfor til utvalgets forslag om å lovfeste at revisor skal se etter om årsberetningen gir dekkende opplysninger om vesentlige beløpsmessige avvik mellom årsbudsjettet og årsregnskapet. Departementet slutter seg også til utvalgets forslag om å utvide revisors rolle i bevilgningskontrollen, der regnskapsrevisor skal se etter om årsberetningen gir dekkende opplysninger om vesentlige avvik fra kommunestyrets premisser for bruken av bevilgningene.

Regnskapsrevisors plikt til å se etter om årsberetningen gir *dekkende* opplysninger om vesentlige avvik fra årsbudsjettet, er en oppgave som går utover en plikt til å se etter om årsberetningen *inneholder* opplysninger om vesentlige avvik mellom budsjettet og regnskapet. Revisor skal også se etter om det er redegjort for vesentlige budsjettavvik på en *tilstrekkelig* (dekkende) måte, og ikke bare om årsberetningen inneholder opp-

lysninger om vesentlige budsjettavvik. Forslaget om at regnskapsrevisor skal se etter om årsberetningen gir dekkende opplysninger om vesentlige avvik fra årsbudsjettet innebærer også at kontrollen rettes mot vesentlige disposisjoner som ikke har budsjettgjennomslag og vesentlige mangler i gjennomføringen av vedtatte tiltak. Kontrollen skal innrettes som en etterlevelserevisjon, der regnskapsrevisor bygger kontrollen på formelle og objektive revisjonskriterier. Kontrollen må utformes slik at den ikke blir forvaltningsrevisjon. Departementet presiserer derfor at vurderinger av om midlene er effektivt brukt, eller om bruken er egnet til å oppnå kommunestyrets mål, ligger utenfor regnskapsrevisors oppgave ved bevilgningskontrollen. Revisor må rette kontrollen mot områder der det ligger klare skranker og føringer for bruken av bevilgningene, og hvor det er lite rom for ulike tolkninger av om bruken av midler har hjemmel i budsjettet.

Enkelte høringsinstanser mener det er behov for at departementet foretar en nærmere avklaring av revisors oppgaver knyttet til bevilgningskontrollen. Departementet mener at loven bør nøye seg med å slå fast revisors oppgave, og at verken loven eller forskrifter skal detaljregulere hvordan revisor skal utføre sitt arbeid for å nå målene med revisjonen. Det vil således ligge til god kommunal revisjonsskikk å utfylle innholdet i revisors bevilgningskontroll.

#### 25.2.4.2 Revisjonsberetning og skriftlige påpekninger

##### *Revisjonsberetningen*

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om krav til revisjonsberetningen. Som enkelte høringsinstanser peker på, må revisjonsberetningen utformes slik at brukerne av revisjonsberetningen får en best mulig forståelse av revisors arbeid og konklusjoner. Departementet legger til grunn at dette må utvikles innenfor rammen av god kommunal revisjonsskikk.

NKRF stiller spørsmål om revisor kan avgi en egen uttalelse om bevilgningskontroll i stedet for i revisjonsberetningen. Bakgrunnen er at det kan være utfordrende for brukerne å forstå forskjellene på revisors ulike uttalelser i revisjonsberetningen, hvor enkelte uttalelser er gitt på grunnlag av betryggende sikkerhet, mens andre uttalelser er gitt på grunnlag av moderat sikkerhet. Departementet mener at det er mest hensiktsmessig at alle uttalelser som revisor gir om årsberetningen avgis i revisjonsberetningen. Utover kravene i

loven, utformes revisjonsberetningen i samsvar med god kommunal regnskapsskikk. Dette gir mulighet til å utforme revisjonsberetningen slik at det framgår tydelig hvilke uttalelser som er avgitt med henholdsvis betryggende og moderat sikkerhet.

##### *Skriftlige påpekninger (nummererte brev)*

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at revisor fortsatt skal ha en lovfestet plikt til å påpeke feil og mangler av vesentlig art skriftlig i nummererte brev, slik at informasjon om vesentlige feil og mangler gis i en formalisert form. Rapportering av feil og mangler utover lovens krav om rapportering, må skje i samsvar med god kommunal revisjonsskikk.

Hovedparten av høringsinstansene går imot utvalgets forslag om at nummererte brev i visse tilfeller skal adresseres til kommunedirektøren, og mener at nummererte brev skal adresseres til kontrollutvalget. Som utvalget peker på, vil det i enkelte tilfeller kunne være hensiktsmessig at nummererte brev adresseres til den i kommunen (kommunedirektøren) som har ansvaret for å rette opp forholdene som revisor har påpekt. Departementet legger imidlertid vekt på kontrollutvalgets overordnede tilsynsansvar og at det med utgangspunkt i ansvars- og styringslinjene i kommunene er mest riktig at alle nummererte brev, som i dag, adresseres til kontrollutvalget med kopi til kommunedirektøren. Begge instanser vil få den samme informasjonen, til samme tid. Departementet slutter seg derfor ikke til utvalgets forslag.

Departementet mener videre at en årlig oppsummering til kontrollutvalget over *alle* nummererte brev gjennom året ikke er nødvendig når alle nummererte brev skal adresseres til kontrollutvalget. En slik oppsummering vil være en plikt for revisor som trolig kan oppleves som unødig merarbeid. Departementet slutter seg derfor ikke til utvalgets forslag om at revisor skal foreta en årlig oppsummering av *alle* årets nummererte brev. Det kan imidlertid være tilfeller der feil og mangler som er påpekt i nummererte brev ikke er fulgt opp av kommunedirektøren. For å kunne ivareta sitt tilsynsansvar, mener departementet at kontrollutvalget bør bli kjent med alle forhold tatt opp i nummererte brev som ikke er tilstrekkelig fulgt opp av kommunedirektøren. Departementet foreslår at revisor årlig skal ha en lovfestet plikt til å gi kontrollutvalget en skriftlig oppsummering av alle forhold i nummererte brev som *ikke* er fulgt opp av kommunedirektøren.

#### 25.2.4.3 Kontroll med økonomiforvaltningen

Departementet viser til at den finansielle revisjonen ikke omfatter en gjennomgående kontroll med kommunens økonomiforvaltning. Regnskapsrevisor vil som utgangspunkt rette revisjonen mot de delene av økonomiforvaltningen som har betydning for årsregnskapet. Departementets vurdering er at det også bør foretas en jevnlig kontroll med økonomiforvaltningen som går bredere enn det regnskapsrevisor vil legge opp til i revisjonen av årsregnskapet og årsberetningen. Formålet er å bidra til å forebygge og avdekke alvorlige feil og mangler i sentrale deler av økonomiforvaltningen som ikke nødvendigvis blir kontrollert under den finansielle revisjonen. Dette vil også styrke grunnlaget for at kontrollutvalget kan ivareta sitt ansvar for å føre kontroll med at økonomiforvaltningen foregår i samsvar med bestemmelser og vedtak. Departementet er derfor enig i utvalgets forslag om å utvide regnskapsrevisors mandat med en fast kontroll på økonomiområdet.

Opgaven skal innebære at revisor skal se etter om kommunens økonomiforvaltning i hovedsak foregår i samsvar med lover og forskrifter og vedtak (forenklet etterlevelseskontroll). Kontrollen skal være en kontroll av økonomiforvaltningen, i forlengelsen av den finansielle revisjonen. Forslaget må forstås slik at kontrollen som utgangspunkt skal rette seg mot de delene av økonomiforvaltningen som revisor ikke har gjennomgått ved finansiell revisjon.

Opgaven retter seg mot om økonomiforvaltningen *i hovedsak* er i samsvar med bestemmelser og vedtak. For det første må dette forstås slik at kontrollen rettes mot sentrale deler av økonomiforvaltningen, det vil si hvor feil og mangler vil kunne få vesentlige økonomiske konsekvenser eller ha stor betydning for tilliten til kommunens økonomiforvaltning. For det andre må dette forstås slik at kontrollen som utgangspunkt rettes mot om grunnleggende og overordnede krav til økonomiforvaltningen etterleveres. Eksempelvis kan dette gjelde om selvkostprinsippet overholdes, at anskaffelser bygger på konkurranse, likebehandling og åpenhet, at finansforvaltningen foregår i samsvar med kommunens finansreglement, og at det ikke foreligger vesentlig finansiell risiko i kommunens finansforvaltning.

Departementet er enig med utvalget i at utvidelsen av revisors oppgave må foretas med utgangspunkt i blant annet begrensede økonomiske rammer, og slutter seg til at kontrollen skal være forenklet og utføres ved hjelp av enkle kon-

trollhandlinger. Det er således ikke et krav om at revisor skal kunne bekrefte med betryggende sikkerhet at økonomiforvaltningen uten unntak foregår i samsvar med lover og forskrifter mv. Det kreves derfor ikke at revisor skal foreta kontroll av alle detaljer på et område eller i en sak. Kontrollen må baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering som dekker de sentrale områdene innenfor økonomiforvaltningen, og rettes mot områder der risikoen for vesentlige feil og mangler er størst. Hvilke kontrollhandlinger som skal utføres og hvor langt kontrollhandlingene skal gå for å avdekke eventuell manglende etterlevelse, må bygge på den risiko- og vesentlighetsvurderingen som revisor skal foreta, og det som ellers vil følge av god kommunal revisjonsskikk. Et naturlig utgangspunkt for å kunne uttale seg om økonomiforvaltningen i hovedsak etterlever bestemmelser og vedtak, vil kunne være at revisor ser på om kommunen har systemer for å overholde sentrale krav i lov, forskrift og kommunens egne reglementer og vedtak, og om systemene følges.

Et fåtall av høringsinstansene uttrykker behov for at departementet foretar en nærmere avklaring av revisors oppgaver og ansvar knyttet til etterlevelseskontroll av økonomiforvaltningen.

Departementets lovforslag fastsetter revisjonens innhold og revisors plikter på et overordnet nivå, på linje med de øvrige forslagene om regnskapsrevisors oppgaver. Departementet mener at loven bør nøye seg med å slå fast revisors oppgave, og at verken loven eller forskriftene skal detaljregulere hvordan revisor skal utføre sitt arbeid for å nå målene med revisjonen. Det må således ligge til god kommunal revisjonsskikk å utvikle de nærmere avgrensningene av kontrollens innhold og revisors plikter, innenfor de rammene som følger av loven. Det samme gjelder eventuelle avklaringer av hvor grensen mellom etterlevelsesrevisjonen og forvaltningsrevisjonen går.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at revisor skal legge fram sin risiko- og vesentlighetsvurdering for kontrollutvalget til orientering. Departementets vurdering er at tidspunktet for rapporteringen av risiko- og vesentlighetsanalysen, og hvor ofte revisor skal rapportere dette til kontrollutvalget, må avtales nærmere mellom kontrollutvalget og revisor.

Utvalget har foreslått at fristen for rapporteringen om resultatet av kontrollen til kontrollutvalget skal være 30. juni. Departementet slutter seg til utvalgets forslag.

## 25.3 Forvaltningsrevisjon

### 25.3.1 Gjeldende rett

Kontrollutvalget har etter kommuneloven § 77 nr. 4 ansvaret for å påse at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre «systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger». Nærmere regler om forvaltningsrevisjon er fastsatt i revisjonsforskriften.

Forvaltningsrevisjon skal utføres i samsvar med god kommunal revisjonsskikk, jf. kommuneloven § 78 nr. 1. Det følger av revisjonsforskriften § 7 at revisjonen skal utføres og rapporteres i samsvar med etablerte og anerkjente (revisjons)standarder på området.

Revisjonsforskriften § 11 stiller krav om at oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor skal ha minimum tre års utdannelse fra universitet eller høyskole.

Etter kontrollutvalgsforskriften § 9 første ledd skal kontrollutvalget påse at kommunens virksomhet årlig blir gjenstand for forvaltningsrevisjon. Etter § 10 skal kontrollutvalget minst én gang i valgperioden utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Planen skal bygge på en overordnet analyse av kommunens virksomhet ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger. Den skal vedtas av kommunestyret, etter innstilling fra kontrollutvalget. Kontrollutvalget kan få delegert myndighet til å foreta endringer i planperioden.

### 25.3.2 Utvalgets forslag

#### *Forvaltningsrevisjon*

Utvalget foreslår i hovedsak å videreføre gjeldende regler om forvaltningsrevisjon, og at det også skal framgå av lovteksten at regeletterlevelse er en del av hva forvaltningsrevisjon må dekke. Utvalget viser til at kontroll med om regler er fulgt er sentralt for kommunestyret og kommunens innbyggere, og at etterlevelse av regler ofte er et tema ved forvaltningsrevisjoner.

Utvalget peker på at forvaltningsrevisjon må innrettes slik at den blir et godt beslutningsgrunnlag for de folkevalgtes styring og kontroll. I tillegg bør forvaltningsrevisjon bidra til læring, slik at eksempelvis oppgaver utføres på en bedre måte, eller at ressursinnsatsen styrkes der behovet er

størst. Utvalget peker videre på at det er opp til kommunen å utnytte det endringspotensialet som ligger i en forvaltningsrevisjonsprosess.

Utvalget peker også på at en god dialog mellom revisor og administrasjonen kan legge et grunnlag for at forvaltningsrevisjonsrapportene følges opp med konstruktive prosesser i kommuneorganisasjonen, slik at læring og forbedring blir en realitet. En god dialog er også viktig når revisjonskriteriene skal utledes for å bidra til legitimitet og aksept for det som skal være grunnlaget for revisors vurderinger og konklusjoner.

#### *Regelmessig forvaltningsrevisjon*

Utvalget viser til at undersøkelser indikerer at en del kommuner ikke bruker forvaltningsrevisjon regelmessig i tråd med intensjonene bak dagens lov. Utvalget understreker at forvaltningsrevisjon er en av bærebjelkene i kommunenes egenkontroll. Å styrke forvaltningsrevisjonen vil styrke de folkevalgtes kontroll med kommunens administrasjon og beslutningsgrunnlag.

Utvalget mener at det ikke er hensiktsmessig å stille konkrete krav til hvor mange forvaltningsrevisjoner som skal gjennomføres hvert år, da det ikke er et treffende virkemiddel for å oppnå bedre og målrettet forvaltningsrevisjon. Utvalget foreslår derfor å ikke videreføre gjeldende bestemmelse i kontrollutvalgsforskriften § 9 om årlige forvaltningsrevisjoner.

Utvalget foreslår i stedet å lovfeste gjeldende forskriftskrav om at kommunestyret minst en gang i valgperioden skal vedta en plan for hvilke områder det skal foretas forvaltningsrevisjon. Planen skal utarbeides av kontrollutvalget, og base-res på risiko- og vesentlighetsvurderinger av kommunens virksomhet. Planen skal både dekke virksomhet som drives av kommunen selv og virksomhet som drives av selskaper som kommunen har eierinteresser i. Planen skal ut fra dette sikre at det gjennomføres forvaltningsrevisjon regelmessig i alle kommuner, i et omfang som er i samsvar med kommunens størrelse, kompleksitet og risiko. Utvalget presiserer at forslaget innebærer at kommunene har plikt til å gjennomføre forvaltningsrevisjoner, og at risiko- og vesentlighetsvurderingen skal være førende for omfanget av dette. Hvilke forvaltningsrevisjoner som skal gjennomføres, må baseres på en konkret vurdering i den enkelte kommunen. Plan for forvaltningsrevisjon er også omtalt i kapittel 26 om kommunenes styring og kontroll med ekstern virksomhet.

### *Kvaliteten på forvaltningsrevisjon – krav til kompetanse*

Utvalget foreslår å videreføre gjeldende kompetansekrav til oppdragsansvarlig revisor for forvaltningsrevisjoner. En god forvaltningsrevisjon stiller store krav til formulering av problemstillinger, metodisk gjennomføring, faglig innsikt i temaet som skal behandles og evne til å formidle resultatene. Utvalget er likevel tvilende til om det å stille strengere krav til oppdragsansvarlig revisors kompetanse er et hensiktsmessig virkemiddel for å styrke kvaliteten på forvaltningsrevisjon. Strengere kompetansekrav vil kunne utelukke mange godt kvalifiserte personer fra å ta på seg forvaltningsrevisjonsoppdrag.

Utvalget viser også til at andre virkemidler og faktorer er viktige for å sørge for god kvalitet på forvaltningsrevisjonen, eksempelvis sammensetningen av personene som utfører revisjonen, og hva slags praksis og erfaringer de samlet sett har på området. Utvalget mener at det avgjørende må være at oppdragsansvarlig revisor sørger for at forvaltningsrevisjonen gjennomføres av personer med tilstrekkelige ferdigheter i metodikk og kunnskap om det temaet som revisjonen omhandler.

Utvalget foreslår å videreføre de gjeldende kompetansekravene til oppdragsansvarlig revisor for forvaltningsrevisjon.

### **25.3.3 Høringsinstansenes syn**

#### *Forvaltningsrevisjon*

Utvalgets forslag om i hovedsak å videreføre gjeldende regler om forvaltningsrevisjon får liten oppmerksomhet i høringen. Det er et lite antall høringsinstanser som konkret støtter forslaget, og ingen går imot.

Det er noen få høringsinstanser som konkret støtter forslaget om at regeletterlevelse skal være inkludert i definisjonen av forvaltningsrevisjon, men ingen går imot forslaget. *KomRev NORD* uttaler:

Utvalget foreslår at det skal fremgå av lovteksten at regeletterlevelse er en del av hva forvaltningsrevisjon må dekke. Dette vil etter *KomRev NORDs* oppfatning bidra til at lovteksten blir i tråd med gjeldende praksis. Vi støtter lovutvalgets forslag.

#### *Regelmessig forvaltningsrevisjon*

Av de om lag 20 høringsinstansene som uttaler seg, støtter de aller fleste utvalgets forslag om krav til plan for og gjennomføring av forvaltningsrevisjon. *Harstad kommune* og *Ullensaker kommune* uttaler:

Det støttes, som foreslått, at kommunestyret skal vedta en plan for hver valgperiode etter innstilling fra kontrollutvalget om hvilke områder som skal/bør undergis forvaltningsrevisjoner, basert på risiko- og vesentlighetsvurdering, framfor at det stilles krav om årlige forvaltningsrevisjoner.

Noen få høringsinstanser går imot forslaget, blant annet *Norges Kommunerevisorforbund (NKFR)* som uttaler:

Fjerning av minimumskravet, uten innføring av andre krav til volum eller jevnlig forvaltningsrevisjon i kommunestyreperioden, vil etter vår oppfatning øke sannsynligheten for at forvaltningsrevisjon nedprioriteres. Vi mener forvaltningsrevisjon bør forbli en obligatorisk kontrollform som minimum gjennomføres årlig, og at dette bør gjenspeiles i lovteksten.

*Forum for Kontroll og Tilsyn* går også imot forslaget, og uttaler:

Vi støtter ikke utvalgets forslag om å fjerne kravet om årlig forvaltningsrevisjon. En kommune er i seg selv en så kompleks organisasjon at vi mener det skal veldig mye til om ikke en overordnet risiko- og vesentlighetsanalyse vil vise at det er behov for forvaltningsrevisjon på årlig basis. Et mer vagt uttrykk kan fort gjøre behovet for forvaltningsrevisjon til et tema ved f.eks. budsjettalderinger. Dette vil dermed kunne svekke den kommunale egenkontrollen.

#### *Kvaliteten på forvaltningsrevisjon – krav til kompetanse*

Utvalgets forslag om å videreføre kompetansekravet i gjeldende rett får lite oppmerksomhet i høringen. Et lite antall høringsinstanser kommenterer forslaget, og ingen av høringsinstansene går imot forslaget. Noen få kommenterer at det bør være samme krav til utdanning og praksis som til regnskapsrevisjon i gjeldende revisjonsforskrift, eller som kravene i revisorloven. *Revisjon Midt-Norge IKS* uttaler:

Revisjon Midt-Norge IKS mener at det bør innføres kompetansekrav for kommunal revisjon. Revisjon Midt-Norge mener at kompetansekravet for oppdragsansvarlige forvaltningsrevisorer i Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv § 11 er for svakt. Det begrunner vi særlig med at dagens krav ikke inneholder noen føringer på *hva slags* kompetanse som trengs for å gjennomføre forvaltningsrevisjon. Samtidig blir kompetansenivået i de kommunene og fylkeskommunene vi reviderer stadig høyere og stadig mer spesialisert. Det bør gjenspeiles i kompetansen hos de som skal føre kontroll med dem. Loven bør videre spesifisere at det er oppdragsansvarlig revisors ansvar å sørge for at forvaltningsrevisjonen gjennomføres med tilstrekkelig kunnskap om og ferdigheter i relevant metodikk, og med tilstrekkelig kunnskap om temaet som revisjonen omhandler.

### 25.3.4 Departementets vurdering

#### *Forvaltningsrevisjon*

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om i hovedsak å videreføre gjeldende rett om forvaltningsrevisjon. Videre slutter departementet seg til at etterlevelse av regler skal være en del av forvaltningsrevisjonen. Departementet er enig med utvalget i at kontroll med om regler er fulgt er sentralt for kommunestyret og kommunens innbyggere.

#### *Regelmessig forvaltningsrevisjon*

For at forvaltningsrevisjon skal være et virkemiddel som kan bidra til læring, og gjøre kommunens forvaltning bedre, må forvaltningsrevisjonen være mest mulig målrettet. Kommunesektoren består av kommuner med ulik størrelse og kompleksitet. Det må derfor være rom for at omfanget av forvaltningsrevisjon kan tilpasses til den enkelte kommunen, ut i fra kommunens størrelse, kompleksitet og risikoforhold.

Det er etter departementets vurdering viktig at kommunene gjennomfører forvaltningsrevisjon regelmessig. Et krav om å gjennomføre minst én forvaltningsrevisjon årlig gir i seg selv ingen trygghet for at forvaltningsrevisjonen blir målrettet og tilpasset den enkelte kommunen. Departementet er derfor enig i utvalgets forslag om å ikke videreføre dagens forskriftsbestemmelse om at kommunens virksomhet årlig skal være gjenstand for forvaltningsrevisjon.

Departementets vurdering er at en plan for forvaltningsrevisjon for hver valgperiode, basert på en risiko- og vesentlighetsvurdering, er det beste utgangspunktet for å få gjennomført nødvendige og regelmessige forvaltningsrevisjoner i den enkelte kommunen. Risiko- og vesentlighetsvurderingen er grunnlaget for å vurdere temaer, antall forvaltningsrevisjoner og når de skal utføres. Den vil også legge til rette for kvalitet i forvaltningsrevisjonen, ved at ressursene brukes på områder der det anses å være mest behov. Når kommunenes virksomhet er omfattende og kompleks, kan det være naturlig å anta at risiko- og vesentlighetsanalysen i mange tilfeller vanligvis vil kunne vise at det er behov for å gjennomføre en eller flere forvaltningsrevisjoner hvert år.

Departementet slutter seg etter dette til utvalgets forslag. Departementet vil understreke at lovforslaget innebærer at planen for forvaltningsrevisjon må gjenspeile behovet som framkommer av risiko- og vesentlighetsanalysen. Departementet vil videre presisere at kravet om en plan for forvaltningsrevisjon også må forstås som et krav om å gjennomføre forvaltningsrevisjoner. Etter departementets vurdering vil lovforslaget i større grad enn gjeldende rett bidra til at det blir gjennomført forvaltningsrevisjoner på områder hvor det er behov for det.

#### *Kvaliteten på forvaltningsrevisjon – krav til kompetanse*

Departementet er enig i utvalgets vurdering om at kompetansekravet for oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor ikke bør økes. Det vil være uheldig om kompetansekravene blir så strenge at personer med gode kvalifikasjoner ikke kan utføre forvaltningsrevisjon. Det er etter departementets vurdering viktigere at de som skal utføre forvaltningsrevisjonen, har god faglig kompetanse om temaet for forvaltningsrevisjonen, metodikk, og formidling av resultatene. Hovedpoenget må være at den enkelte forvaltningsrevisjon utføres av personer som til sammen har tilstrekkelig kompetanse.

Departementet er usikker på utvalgets forslag om å videreføre det gjeldende kompetansekravet om minimum tre års utdanning fra universitet eller høyskole for oppdragsansvarlig revisor for forvaltningsrevisjon, medfører at revisor har riktig kompetanse. Et generelt krav om tre års utdanning, vil kunne innebære revisorer med kompetanse innenfor svært mange fagområder. Det er usikkert hvilken verdi et slikt generelt krav til utdanning bringer med seg. Etter departementets

syn kan en bedre løsning være at kompetansekravene fjernes.

## 25.4 Sertifisering av revisor. Nasjonal kvalitetskontroll

### 25.4.1 Gjeldende rett

Kompetansekravene til henholdsvis oppdragsansvarlig regnskapsrevisor og forvaltningsrevisor følger av revisjonsforskriften § 11. Kommuneloven § 79 stiller krav til revisors uavhengighet. I tillegg er det krav til hederlig vandel i revisjonsforskriften § 12. Kommunene må selv vurdere om disse kravene er oppfylt.

Kommuneloven og tilhørende forskrifter har ikke regler om kvalitetskontroll for kommunal revisjon. *Norges Kommunerevisorforbund (NKRF)* har etablert en foreningsbasert kontrollordning for sine medlemmer som reviderer i kommunal sektor.

Også *Den norske Revisorforening (DnR)* har etablert en kvalitetskontrollordning for kommunal revisjon for sine medlemmer. Ordningen kommer i tillegg til kontrollen som disse medlemmene er underlagt etter revisorloven.

### 25.4.2 Utvalgets forslag

#### *Sertifisering og tilsynsordning*

Utvalget legger til grunn at revisors arbeid skal tjene som grunnlag for beslutninger og læring i kommunene. Det er avgjørende for kommunenes styring og kontroll at revisjonen holder et faglig høyt nivå, og at man ellers kan stole på revisors arbeid. Også andre brukere av revisjonens arbeid må kunne ha tillit til at revisjonen i kommunal sektor har den nødvendige kompetansen og objektivitet. Utvalget viser til at kommuneloven med forskrifter inneholder flere bestemmelser som skal sikre kompetansen og tilliten til revisor. Utvalget drøfter på denne bakgrunnen om det bør innføres en statlig sertifiserings- eller tilsynsordning for revisorene i kommunal sektor.

En *sertifiseringsordning* vil innebære å bekrefte i forkant at revisor har den nødvendige kompetansen og praksisen til å foreta revisjon av kommuner. Med en sertifiseringsordning vil kompetansekravene være avgjørende for om revisor kan revidere kommuner, slik det også er etter gjeldende rett. Utvalget mener at sertifisering i seg selv ikke vil sikre nødvendig kompetanse og godt

revisjonsarbeid. Det sentrale vil være kompetansekravene som stilles i loven, og kompetansetilbudene som revisjonsbransjen og arbeidsgiverne sørger for.

Når det gjelder å innføre en statlig *tilsynsordning*, peker utvalget på at det er forskjell på regnskapsrevisor i privat virksomhet og kommunens revisor. Regnskapsrevisor i privat sektor er samfunnets tillitsmann, der hovedoppgaven for regnskapsrevisor er å etablere tillit til at et foretaks regnskap er troverdig. Samfunnets behov for tillit til revisor i privat sektor er begrunnelsen for det tilsynet som Finanstilsynet utfører med revisorene i privat virksomhet.

Utvalget viser til at for kommuner bygger behovet for tillit på andre forhold. En sentral forskjell fra privat sektor er at feil i et kommuneregnskap ikke vil ha de samme potensielle skadevirkningene for næringslivet ved økonomiske engasjementer med kommunene. Kommunene har ingen investorer og kan ikke fri seg fra sine forpliktelser (konkursforbudet), noe som gir kreditorene sikkerhet for sine fordringer på kommunene. Det er derfor ikke det samme behovet for statlig tilsyn med kommunal revisjon som for privat revisjon. Utvalget mener at kommunestyret og kontrollutvalget fortsatt må ha ansvaret for at kommunens revisjonsordning er god og tillitsskapende. Et statlig tilsyn kan ikke erstatte ansvaret som kommunestyret og kontrollutvalget har for å påse at regnskapene blir revidert på en betryggende måte. Det samme vil gjelde for forvaltningsrevisjon.

Utvalget mener derfor at det ikke bør innføres verken en sertifiserings- eller tilsynsordning for kommunal revisjon.

#### *Ekstern kvalitetskontroll*

Utvalget foreslår at det etableres en felles nasjonal kvalitetskontroll med kommunal revisjon, som forankres i kommuneloven. Hovedforskjellen mellom en nasjonal kvalitetskontroll og en statlig tilsynsordning er at det ikke er knyttet sanksjoner til en kvalitetskontroll. En nasjonal kvalitetskontroll kan bidra til at kontrollutvalgene får mer kunnskap om revisors arbeid i kommunal sektor, og til at kontrollutvalgene kan få bedre grunnlag for å ivareta sitt ansvar for at revisjonsordningen er god og tillitsskapende. Utvalget har ikke utredet innholdet i en nasjonal kvalitetskontroll, og fremmer derfor ikke forslag til lovbestemmelser. Utvalget foreslår at departementet utreder dette nærmere.

### 25.4.3 Høringsinstansenes syn

#### *Sertifisering og tilsynsordning*

Utvalgets forslag om ikke å innføre en statlig sertifiserings- eller tilsynsordning for kommunal revisjon får svært liten oppmerksomhet i høringen. Noen få høringsinstanser støtter forslaget, og én går imot. DnR støtter hovedsakelig forslaget, og uttaler:

Vi støtter langt på vei de forslag og vurderinger utvalget kommer med når det gjelder spørsmålet om etablering av en sertifiseringsordning for kommunal revisjon. Sertifiseringsordning henger nært sammen med tilsyn og kvalitetskontroll. Det blir noe merkelig å ha tilsyn og kvalitetskontroll om det ikke har konsekvenser for revisors sertifisering/godkjenning.

*Hedmark revisjon* støtter ikke forslaget, og uttaler:

Vi er av den oppfatning at det bør etableres en sertifiseringsinstans for oppdragsansvarlige revisor som reviderer oppdrag som er hjemlet i kommuneloven. Etter endt utdanning kreves det i dag praksis fortrinnsvis fra privat sektor med bl.a. stort fokus på skatt- og avgiftsrett for å tilfredsstille kravene til å være registrert eller statsautorisert revisor. Dersom det ikke etableres krav til egen sertifiseringsordning, er vår vurdering at det må kreves at registrerte eller statsautoriserte revisorer må dokumentere at de har minst ett års praksis fra kommunal revisjon for at man kan være oppdragsansvarlig revisor i en (fylkes-) kommune.

#### *Ekstern kvalitetskontroll*

Nesten samtlige av de om lag 30 høringsinstansene som uttaler seg, støtter forslaget om en nasjonal kvalitetskontroll. Et fåtall kommenterer at nasjonal kvalitetskontroll bør lovfestes, blant annet *Fagforbundet*, som uttaler:

Nasjonal kvalitetskontroll av revisor er drøftet i NOU'en, men er ikke tatt inn i lovtekst. Fagforbundet mener dette må tas inn i loven og foreslår en ny lovhjemmel i kapittel 24 som sikrer nasjonal kvalitetskontroll av revisjonen.

Et fåtall av høringsinstansene som uttaler seg om dette går imot forslaget. *Rogaland Revisjon IKS* uttaler:

Det foreslås et statlig tilsyn med revisor for å sikre kvalitet i utført arbeid. Ettersom det per dato kun er 41 kommunale revisjonsenheter i landet, og lite tyder på at antallet vil øke, ser vi ikke at det er behov for et eget tilsynsorgan. Kommunale revisjonsenheter bør i stedet underlegges Finanstilsynets kontrollapparat siden det er den instans som godkjenner revisjonspraksis. Eventuelle særlige forhold knyttet til tilsyn med kommunale enheter bør kunne avklares med Kommunaldepartementet.

### 25.4.4 Departementets vurdering

#### *Sertifisering og tilsynsordning*

Departementet slutter seg i hovedsak til utvalgets vurderinger om ikke å innføre lovbestemt sertifisering av kommunale revisorer og en statlig tilsynsordning.

Sertifisering og tilsyn av revisor har som mål å sikre tillit til revisor og revisors arbeid. En *sertifiseringsordning* innebærer i hovedsak å bekrefte at revisor har nødvendig kompetanse og praksis. En slik ordning gir ikke noen bekreftelse på, eller sikring for, at revisor vil utføre et godt revisjonsarbeid. Selv om en sertifiseringsordning kan gi styrket tillit til at revisor har de riktige forutsetningene, er det først og fremst hvor godt revisor utfører arbeidet som viser kvaliteten.

*Tilsyn* er et sterkt statlig virkemiddel som må ha en særskilt begrunnelse som er forankret i sentrale samfunnsverdier og hensyn. Kommunens revisjon er en viktig del av kommunens egenkontroll som kommunestyret har ansvar for. Det er en del av det kommunale selvstyret at kommunestyret og kontrollutvalget påser at kommunens revisjon er tilfredsstillende. Kommunestyret og kontrollutvalget må derfor gjøre egne vurderinger av revisors kvalifikasjoner og kvaliteten på revisors arbeid, uavhengig av om det etableres en statlig sertifiserings- eller tilsynsordning. De har selv interesse i å ha en uavhengig revisjon med god kvalitet, for å kunne ha tillit til kommunens revisjon ved sin kontroll av administrasjonens virksomhet, og når de tar beslutninger på grunnlag av revisors arbeid. Departementet viser til at det ikke har framkommet tungtveiende argumenter for å innføre en statlig tilsynsordning med kommunal revisjon. Høringsrunden viser også at høringsinstansene ikke mener at det er nødvendig å innføre en tilsynsordning. Departementet slutter seg på denne bakgrunnen til utvalgets forslag om ikke å



innføre en statlig ordning med sertifisering og tilsyn for kommunal revisjon.

*Ekstern kvalitetskontroll*

Departementet viser til at utvalget ikke fremmer lovforslag om en nasjonal ekstern kvalitetskon-

troll med kommunal revisjon, da utvalget ikke har utredet innholdet samt de administrative og økonomiske konsekvensene av en slik kontrollordning. Det er behov for mer utredning dersom en slik kontrollordning skal innføres, og departementet mener således at det er for tidlig å ta stilling til om en slik ordning bør innføres.

## 26 Kommunenes styring og kontroll med ekstern virksomhet

### 26.1 Eierskapsmelding

#### 26.1.1 Gjeldende rett

Kommuneloven regulerer ikke innholdet i kommunenes eierstyring.

Den formaliserte delen av eierstyringen reguleres av den generelle lovgivningen som gjelder for selskapsformen. Dette er lovregler som gjelder for alle eiere. Aksjeloven har bestemmelser om vedtekter ved stiftelse av selskaper og om generalforsamling. Lov om interkommunale selskaper har bestemmelser om selskapsavtale ved opprettelsen av interkommunale selskaper og om representantskapsmøtet.

Den delen av kommunens eierstyring som kommer i tillegg til dette, kan for eksempel være direkte kontakt med selskapet gjennom eiermøter mellom kommunen og selskapets ledelse. Det kan også være ved utarbeidelse av styringsdokumenter som prinsipper for eierstyring, eierstrategi for det enkelte selskapet og eierskapsmelding. Hvordan dette skal skje, er ikke lovregulert.

#### 26.1.2 Utvalgets forslag

##### 26.1.2.1 Hvorfor lovregulere eierstyring?

I forskningsrapporten *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap* (NIBR-rapport 2015:1) har Norsk institutt for by- og regionforskning undersøkt i hvilken grad og hvordan norske kommuner ivaretar hensynet til god folkevalgt styring over den delen av virksomheten som er organisert i fristilte selskaper. Utvalget foretar en grundig redegjørelse av rapporten.

NIBR-rapporten viser at en stadig større del av kommunal virksomhet settes ut i kommunale selskaper. Utvalget legger til grunn at denne utviklingen vil fortsette. Kommunene bør derfor ha et bevisst forhold til eierskapet og styringen av dette. God folkevalgt styring av eierskapet med forankring av eierskapspolitikken i brede politiske prosesser og god støtte i kommunens administrasjon er viktig.

Utvalget har merket seg at selskapsorganisering er underlagt aktiv politisk kontroll i mange kommuner. Flere kommuner har imidlertid flere utfordringer med eierstyringen. Dette omfatter blant annet:

- manglende prestasjonskrav til selskapene
- manglende interesse fra lokalpolitikere
- ordførere som ikke har tilstrekkelig informasjon for å drive eierstyring
- utfordringer med å få til en bred folkevalgt forankring av eierstyringen
- manglende involvering av kommuneadministrasjonen.

I tillegg inngår ofte selskapene i komplekse eierstrukturer som kan gjøre det vanskelig å holde oversikt og fordele ansvar. Dette innebærer risiko for at den politiske kontrollen med selskapene blir svekket, og et demokratisk underskudd. Utvalget mener at god eierstyring er helt sentralt både fordi selskapsorganisering skjer i stort omfang og fordi viktige deler av kommunens virksomhet ofte settes ut i selskaper. Dette kan være oppgaver som er gitt kommunen gjennom lovgivning, nettopp fordi kommunen som et lokaldemokratisk organ skal ha styring med dem. Det er også viktig at kommunens totale virksomhet ses i sammenheng.

Ettersom eksterne virksomheter forvalter offentlige midler og produserer offentlige tjenester er det behov for sterkere rettslige virkemidler for å sikre god eierstyring. Ved å legge kjernevirksomhet ut i et selskap vil kommunens innbyggere bli avhengig av selskapets tjenester. Dårlig eierstyring kan føre til at innbyggerne ikke får det de har krav på. Hensynet til rettssikkerhet er derfor også et argument for skjerpet krav til kommunens eierstyring.

Forutsetningen for at det skal kunne sies å være et behov for lovfesting, må være at eierstyringen i dag ikke er bra nok, og at det er en reell bekymring for at den framover ikke vil være bra nok. Som NIBR-rapporten peker på, er det i mange kommuner mangler ved eierstyringen, mens det hos andre er god styring. Et regelverk kan imidlertid være et bidrag for å sikre et mini-

mum av eierstyring i alle kommuner. På denne bakgrunnen mener utvalget at kommuneloven bør regulere kommunens eierstyring.

Det kommunale selvstyret innebærer at eierstyringen i utgangspunktet er innenfor kommunens handlingsrom og organisasjonsfrihet. Hvordan en kommune vil utøve eierstyringen er derfor i utgangspunktet opp til den enkelte kommunen. Ved vurdering av om det bør lovfestes krav til eierstyringen, må det vurderes om det er noen grunner til å ha nasjonale regler på dette området. Det må også tas høyde for at god eierstyring i begrenset grad er noe som kan lovfestes. Utvalget mener derfor at bare enkelte sider eller elementer ved eierstyringen bør lovreguleres i form av enkelte minimumskrav. Kommunene skal fortsatt ha stort handlingsrom for hvordan de vil utøve sin eierstyring.

Utvalget mener de sentrale formålene ved en lovregulering, som bør gjenspeiles i reguleringsform, utforming og omfang av en lovbestemmelse, er:

- mer oppmerksomhet og bevissthet om eierstyring
- mulighet for kommunen selv og innbyggerne til å følge med på viktige kommunale ansvarsområder som ivaretas av selskaper mv.
- forankring av eierskapspolitikken i brede politiske prosesser

#### 26.1.2.2 *Eierskapsmelding*

Utvalget har vurdert hvordan en bestemmelse om eierstyring bør utformes, og hva den bør inneholde.

Eierskapsmelding er et oversiktlig og godt verktøy som mange kommuner allerede benytter i dag. En slik melding gjør det enklere for kommunen, selskapene og allmennheten å finne relevant informasjon og sammenlikne kommuner. Å stille krav til at kommunestyret skal behandle en eierskapsmelding, vil sikre en bred og helhetlig prosess i kommunen. Utvalget foreslår derfor et krav om eierskapsmelding i kommuneloven.

Det sentrale i en slik bestemmelse er å fastslå at kommunen har plikt til å utarbeide en eierskapsmelding som regelmessig behandles politisk.

Eierskapsmelding omtales gjerne som et politisk og eventuelt administrativt førende dokument som gir en oversikt over kommunens engasjement i selskaper eid av kommunen. Et lovkrav om eierskapsmelding for alle kommuner vil markere det ansvaret kommunestyret har for å styre og

kontrollere virksomheten som kommunen har lagt til selskaper og andre eksterne virksomheter.

Et krav om eierskapsmelding kan stå alene uten nærmere presiseringer av meldingens innhold. Utvalget mener imidlertid at det er sentralt å fastsette enkelte minstekrav til innholdet i eierskapsmeldingene. Dette for å sikre at kravet får ønsket effekt både når det gjelder å regulere formålet med og innholdet i kommunens arbeid med eierstyring, men også når det gjelder informasjonsverdien av meldingen.

KS har utarbeidet et sett med anbefalinger for eierstyring. Utarbeidelse av eierskapsmelding er én av 21 anbefalinger. Ifølge KS bør eierskapsmeldinger inneholde en oversikt over kommunens virksomhet som er lagt i selskaper og samarbeid, prinsipper for eierstyring, juridisk styringsgrunnlag, formålsdiskusjon og selskapsstrategi knyttet til de ulike selskapene og informasjon om selskapenes samfunnsansvar. Også i NIBR-rapporten framheves eierskapsmeldinger som et nyttig verktøy for å utøve eierskap på en god og aktiv måte.

Det varierer hvordan slike meldinger lages i dag, men meldingene inneholder gjerne en oversikt over kommunens selskapsportefølje og generelle prinsipper for godt eierskap. I tillegg er det ofte en omtale av de enkelte selskapene.

Utvalget mener at slike elementer bør framgå av lovbestemmelsen som et minstekrav til eierskapsmeldingene. Kommunens prinsipper for eierstyring er et sentralt punkt. Det er viktig at kommunen har slike prinsipper og således er bevisst og tydelig i sin eierstyring. At dette står i en eierskapsmelding, vil gjøre det lett tilgjengelig både for de i kommunen som skal drive eierstyring, for det enkelte selskapet og for offentligheten.

Videre er det viktig at eierskapsmeldingen gir en oversikt over kommunens selskaper, kommunale foretak og andre virksomheter som kommunen har eierinteresse eller tilsvarende interesse i. Etter utvalgets oppfatning bør eierskapsmeldingen omfatte alle virksomheter, uavhengig av organisasjonsform, og uavhengig av eierandelens størrelse. Eierskapsmeldingen skal derfor (selvsagt) omtale aksjeselskaper og interkommunale samarbeid etter IKS-loven. Dette gjelder uansett om kommunen bare er deleier i aksjeselskapet, og om det er et samarbeid mellom mange kommuner. Også samvirkeforetak, kommunalt oppgavefelleskap (dagens interkommunale samarbeid etter § 27), vertskommunesamarbeid og stiftelser som kommunen har en spesiell interesse i, bør ifølge utvalget tas med i en eierskapsmelding. Selv om kommunale foretak er en del av kommunen som

juridisk person og derfor ikke er selskaper som kommunen har eierinteresse i, er hensynene og ideene bak eierstyring og eierskapsmelding også viktige for kommunale foretak.

Til slutt foreslås det at eierskapsmeldingen skal omtale kommunens formål med selskapet. Dette trenger ikke å være identisk med selskapets formål.

Meldingene vil med dette både gi oversikt over kommunens engasjement i selskaper og liknende og føringer for hvordan kommunen skal forvalte sitt eierskap. I praksis gir derfor meldingene også styringssignaler til selskapene. Formelle styringssignaler må imidlertid i de fleste tilfeller også gis gjennom andre kanaler. Dette er avhengig av hvilken organisasjonsform det dreier seg om, og reguleringen av denne.

Utvalget understreker at eierskapsmeldingene kan være mer omfattende enn det som følger av minstekravet. For eksempel vil det være en fordel om eierskapsmeldingen på et generelt nivå også gjør en vurdering av om den enkelte virksomheten fyller sin hensikt etter det formålet kommunen har med å være engasjert i denne.

Hvor ofte eierskapsmeldinger legges fram i dag, varierer noe og er ikke alltid regelmessig. Noen kommuner har årlige revideringer, mens andre kanskje gjør det én gang i valgperioden. En årlig revidering og behandling i kommunestyret er fornuftig og anbefales av KS. Utvalget legger til grunn at det er viktig både for kommunen selv og for andre som skal hente informasjon, at det gjøres en jevnlig gjennomgang og oppdatering, selv om mye vil være uforandret og bli stående. Utvalget mener at det bør være opp til kommunene hvor ofte de vil revidere eierskapsmeldingene, men at det skal skje minst én gang i hver valgperiode.

#### 26.1.2.3 *Den enkelte kommunes forankring av eierstyringen og administrasjonens rolle*

Utvalget mener at saker som dreier seg om styring av selskaper eller behandling av saker i eierorganene til selskapene, bør behandles/forankres i kommunestyret eller annet folkevalgt organ. Det bør som utgangspunkt ikke overlates til en fullmektig eller representant for kommunen å ta stilling til hva som skal være kommunens syn i en sak. Utvalget mener at dette følger av de ordinære styrings- og ansvarslinjer, og vil ikke foreslå noen særskilte lovkrav om dette.

Utvalget peker i stedet på at eierskapsmeldingen, i tillegg til å si noe om hva kommunen eier,

og dens formål med det enkelte selskapet, også bør si noe om hvordan løpende saker som knytter seg til utøvelsen av eierskapet, skal håndteres og forankres i kommunen. Dette foreslås ikke som en del av lovens minstekrav, men er noe kommunen selv bør vurdere å ta inn for å få en god eierskapsmelding som bedre gjør eierrepresentanten i stand til å ivareta kommunens eierinteresser i eierorganene.

For at den som skal representere kommunen i eierorganene skal kunne ivareta kommunens interesser, kan det være behov for at kommunens standpunkt er forankret i en bredere politisk prosess i kommunen. Det er ikke uvanlig at kommunene krever at selskapene skal utforme sakspapirer i god tid forut for et møte, slik at kommunen får anledning til å forankre sakene i politiske prosesser i egen kommune før møtet i eierorganet. Det er mange eksempler på at kommunene har prosedyrer for hvordan dette skal skje, for eksempel ved at sakene skal behandles av formannskapet eller et annet utvalg som gir signaler til eierrepresentanten (ofte ordfører) om hvordan kommunens interesser bør ivaretas i eierorganet. Dette forankrer den løpende eierskapsutøvelsen i kommunen på en bred måte og overlater den ikke til eierrepresentanten alene. Det er likevel viktig at de føringer som gis til eierrepresentanten, ikke blir for stramme. Årsaken til dette er at om alle representantene i et eierorgan møter med et bundet mandat fra sin kommune, vil eierorganet kunne bli lite styrings- og beslutningsdyktig.

For å kunne ivareta forankringen av sakene internt i kommunen, må administrasjonen legge til rette for behandling av sakene i kommunen.

Administrasjonen har i dag ingen lovfestet rolle i eierstyringen av selskaper utover det som følger av kommunelovens generelle regler om administrasjonssjefens ansvar for at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Som ellers skal administrasjonen også følge opp vedtak fra folkevalgte. Utvalget foreslår ikke mer spesifikk angivelse i loven av administrasjonens rolle i eierstyringen.

Det foreslåtte lovkravet om eierskapsmelding vil bidra til å styrke den administrative behandlingen av saker om eierstyring. Lovfestingen innebærer at eierskapsmeldingen skal behandles i kommunestyret, og forberedes av administrasjonen. Utvalget understreker samtidig at eierstyring er en sentral oppgave for de folkevalgte, og ikke noe de kan overlate til administrasjonen. Administrasjonens rolle er å styrke de folkevalgtes rolle i eierstyringen.

### 26.1.3 Høringsinstansenes syn

Om lag 40 høringsinstanser støtter i hovedsak utvalgets begrunnelser og forslag til krav om eierskapsmelding. Dette omfatter blant annet en rekke kommuner og fylkeskommuner, *Fylkesmennene i Rogaland og i Møre og Romsdal, KS, Revisorsforeningen, Advokatforeningen og Norsk vann*. Også *Oslo kommune* støtter forslaget, men mener at eierskapsmeldingen ikke bør omfatte kommunale foretak da styringen av slike foretak er vesensforskjellig fra andre selskaper. Ytterligere fem kommuner gir generell tilslutning til utvalgets forslag om styring og kontroll med ekstern virksomhet. Ingen av høringsinstansene går klart imot forslaget om eierskapsmelding.

De fleste av instansene som uttaler seg om spørsmålet, støtter også kravet om at meldingen skal behandles én gang i løpet av valgperioden. *Regionrådet i Nord Gudbrandsdal* mener imidlertid det bør stilles krav om at eierskapsmeldingen skal behandles årlig:

Kommunestyret bør gjennom eierskapsmelding få informasjon og mulighet til å drøfte kommunens eierskapsstrategi årlig, ikke bare i løpet av kommunestyreperioden slik lovforslaget legger opp til. Dette er også viktig i budsjett og økonomiplansammenheng for å sikre koordinering av ressursbruk i de ulike selskaper og samarbeid kommunen er engasjert i. Regionrådet støtter ellers forslaget som stiller krav om eierskapsmelding.

### 26.1.4 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til utvalgets vurdering av behovet for lovfesting av et krav om eierskapsmelding. Det vises til utvalgets nærmere begrunnelser, NIBR-rapporten og at et klart flertall av høringsinstansene er positive til forslaget.

Departementet er enig med utvalget i at eierskapsmeldingen bør omfatte alle enheter uavhengig av eierandel og organisasjonsforhold. Meldingen skal derfor inneholde en oversikt over alle kommunens aksjeselskaper, interkommunale samarbeid etter IKS-loven, samvirkeforetak, kommunale oppgavefelleskap, vertskommunesamarbeid og kommunale foretak. Selv om det er visse forskjeller i eierstyringen av de forskjellige eksterne virksomhetene, kan ikke departementet se at det foreligger noen vektige argumenter for at kommunale foretak skal holdes utenfor eierskapsmeldingen. Utvalget foreslo at også stiftelser som kom-

munen har en spesiell interesse i burde inngå i eierskapsmeldingen. Departementet mener imidlertid at stiftelser ikke bør omfattes av eierskapsmeldingen da stiftelser er selvstendige og ikke kan underlegges noe form for eierstyring. Det vises til at det av stiftelsesloven § 3 framgår at oppretteren ikke lenger har noen rådighet over formuesverdien som er overført til stiftelsen.

Eierskapsmeldingen bør videre inneholde kommunens overordnede prinsipper for eierstyring og prinsippene for eierstyringen av den enkelte enhet, formålet med den enkelte enhet samt en omtale av virksomheten i hver enhet.

Når det gjelder spørsmålet om hvor ofte kommunestyret skal behandle eierskapsmeldingen, understreker departementet at den enkelte kommune bør ha stort handlingsrom. Den enkelte kommune står derfor fritt til å behandle eierskapsmeldingene oftere enn kravet i loven. Formålet med lovfestingen er å fastsette minimumskrav for å sikre et minimum av eierstyring i alle kommuner. På denne bakgrunnen slutter departementet seg til at det i loven ikke bør stilles krav om at eiermeldingen må behandles flere ganger enn én gang per valgperiode.

## 26.2 Innsynsrett i selskaper og liknende som utfører oppgaver for kommunen

### 26.2.1 Gjeldende rett

#### 26.2.1.1 Kommuneloven

Kommuneloven gir ikke kommunen innsynsrett i selskaper som utfører kommunale oppgaver dersom selskapene ikke er kommunalt heleide. Kommuneloven § 80 gir imidlertid kontrollutvalg og revisor innsynsrett i:

- interkommunale selskaper etter IKS-loven,
- interkommunale styrer etter kommuneloven § 27, og
- aksjeselskaper hvor kommunen alene eller sammen med andre kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper direkte eller indirekte eier alle aksjene.

Dersom private eller staten deltar i selskapet gir ikke § 80 rett til innsyn. Innsynsretten er begrunnet i at innsyn er nødvendig for å kunne utføre «kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i selskaper m.m.» etter kommuneloven § 77 nr. 5.

### 26.2.1.2 Aksjeloven

Aksjeloven inneholder bestemmelser som gir kommunen innsyn i kraft av å være aksjeeier. Dette er ikke bestemmelser som er særlig beregnet på kommuner, men generelle bestemmelser som gjelder for alle aksjeeiere.

I utgangspunktet har ikke aksjeeiere rett til innsyn i selskapets dokumenter. Aksjeloven § 5-15 gir imidlertid en aksjeeier rett til å kreve at enkelte opplysninger blir lagt fram på generalforsamlingen. Videre gir § 5-25 en aksjeeier mulighet til å framsette forslag om gransking av ulike forhold i selskapet. § 5-27 gir nærmere regler for hva granskerne har tilgang til av opplysninger.

Et aksjeselskap vil også selv kunne velge å gi opplysninger til kommunen og kommunens kontrollutvalg eller revisor. Hvem som på vegne av selskapet kan gi innsyn, avgjøres etter kompetansebestemmelsene i aksjeloven.

### 26.2.1.3 Offentlighetsloven

Kommunen, kontrollutvalget eller revisor kan be om alminnelig innsyn etter offentlighetsloven i den utstrekning loven gjelder for slike selskaper og i de gitte situasjoner.

Offentlighetsloven § 2 første ledd bokstav b slår fast at loven gjelder for andre rettssubjekter når de treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrifter. Private selskaper som utfører oppgaver for en kommune, vil derfor være omfattet av offentlighetsloven når de treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrifter.

Videre gjelder loven for selvstendige rettssubjekter der stat, fylkeskommune eller kommunen direkte eller indirekte har en eierandel som gir mer enn halvparten av stemmene i det øverste organet, jf. § 2 første ledd bokstav c, eller der stat, fylkeskommune eller kommunen har rett til å velge mer enn halvparten av medlemmene med stemmerett i det øverste organet, jf. § 2 første ledd bokstav d. Loven gjelder imidlertid ikke for rettssubjekter som hovedsakelig driver næring i direkte konkurranse med private og på samme vilkår som private.

Offentlighetslovutvalget (NOU 2003: 30) fremmet forslag om at loven også burde omfatte selvstendige rettssubjekter som utfører kommunale oppgaver uavhengig av om det er offentlig eierskap eller det offentlige har styringsmuligheter i rettssubjektet. Utvalget mente at offentlige oppgaver hvor innbyggerne har rett til en tjeneste, burde være omfattet av loven uavhengig av hvem som utfører tjenesten. Det ble vist til områder som

helsetjenester, omsorgstjenester, grunnskole og videregående skole samt sosialtjenester. Med en slik tilnærming ville virkeområdet også omfatte rent private rettssubjekter som yter tjenester innenfor disse områdene, enten det skjer etter avtale med et forvaltningsorgan eller i egen regi. Det ble videre vist til at mange av disse tjenestene som for eksempel ved private skoletilbud etter fri-skoleloven, tilbys etter betydelig offentlig finansiering. Justisdepartementet fulgte imidlertid ikke opp noen av forslagene fordi det ble ansett å være for byrdefullt for små virksomheter. Det ble videre vist til at det som oftest vil foreligge en avtale eller tillatelse om hvordan oppgavene skal utføres, som vil være åpne for innsyn for allmennheten. Kommunen eller andres mulighet for ytterligere innsyn i virksomhetene utover dette omtales ikke nærmere.

### 26.2.1.4 Statlige tilsynsmyndigheters rett til innsyn

Når fylkesmannen fører tilsyn med kommunen, er innsynsretten regulert i kommuneloven § 60 c. Bestemmelsens første ledd lyder:

Som tilsynsmyndighet etter dette kapitlet, kan fylkesmannen kreve at kommunen eller fylkeskommunen gir opplysninger om enkeltsaker eller sider av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet. Fylkesmannen har rett til innsyn i alle kommunale og fylkeskommunale saksdokumenter og kan kreve at kommunale eller fylkeskommunale organer, folkevalgte og ansatte uten hinder av taushetsplikt gir de opplysninger og meldinger som er nødvendige for at fylkesmannen kan utføre tilsyn i henhold til dette kapitlet. Fylkesmannen kan også kreve adgang til alle kommunale eller fylkeskommunale institusjoner, lokaler og anlegg som er nødvendig for at fylkesmannen kan utføre tilsyn i henhold til dette kapitlet.

Det følger av § 60 c andre ledd at bestemmelsen gjelder tilsvarende overfor andre egne rettssubjekter som utfører kommunale oppgaver for kommunene. Innsynsretten gjelder bare kommuneplikter.

For aktørplikter (plikter som gjelder alle aktører av en bestemt type virksomhet) framgår statlige tilsynsmyndigheters hjemmel for innsyn av særlovgivningen. Slike hjemler dekker en nærmere spesifisert del av kommunens ansvarsområde, og omfatter ikke den kommunale forvaltningen som helhet.

## 26.2.2 Utvalgets forslag

### 26.2.2.1 Innledning

Innsynsrett i eksterne virksomheter må vurderes ut fra en avveining av ulike hensyn. På den ene siden er virksomhetens behov for å kunne holde visse opplysninger hemmelig for konkurrenter. På den andre siden har kommunen og innbyggerne en felles interesse av tjenester av god kvalitet og at oppgaver blir utført innenfor betryggende rammer og økonomi. Utvalget mener det er behov for å styrke kommunens kontroll med ekstern virksomhet som utfører oppgaver for kommunen og ønsker derfor å styrke innsynsretten. Selv om kontrollbehovet i hovedsak vil kunne dekket gjennom kontrakt, mener utvalget at det er nødvendig å utvide den lovfestede innsynsretten på enkelte punkter. Lovbestemmelsen er tenkt som en sikkerhetsventil der kontrakten ikke er tilstrekkelig for å sikre kommunens kontrollbehov.

#### 26.2.2.2 Hvem i kommunen skal ha innsynsrett

Kommunens myndighet ligger i utgangspunktet hos kommunestyret. Det kan tilsi at utvidet innsynsrett legges til kommunen, slik at kommunestyret eventuelt kan delegerer myndigheten til kontrollutvalget eller kommunedirektøren. På den andre siden kan det være grunn til å gjøre innsynsretten så lite inngripende som mulig overfor selskapet, ved at loven angir nøyaktig hvem i kommunen som skal ha innsynsrett. Dette vil hindre at flere ulike enheter i kommunen krever innsyn, og gjøre det enklere å ha oversikt over hvem som har fått tilgang til taushetsbelagte opplysninger. Flere bestemmelser i kommuneloven gir kontrollutvalget og revisoren rett til innsyn, jf. blant annet kommuneloven § 80. Utvalget mener innsynsretten bør gjøres så lite inngripende som mulig og forslår derfor at utvidet innsynsrett skal ligge til kontrollutvalget og revisor.

#### 26.2.2.3 Overfor hvem skal innsynsretten gjelde

Kontrollutvalgets selskapskontroll omfatter eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon av selskaper. Etter gjeldende kommunelov har kontrollutvalget og revisoren rett til innsyn i de opplysningene som er nødvendige for deres kontroll. Innsynsretten omfatter bare aksjeselskaper der kommunen enten alene eller sammen med andre kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper eier alle aksjer, interkommunale selskaper etter IKS-loven og interkommunale styrer etter kommunelov § 27. Spørsmålet er om inn-

synsretten skal utvides til også å gjelde andre eksterne virksomheter som utfører oppgaver for kommunen.

Utvalget legger stor vekt på hensynet til å sikre at kommunen kan ivareta sitt kontrollansvar, og foreslår derfor at innsynsretten skal gjelde overfor en videre krets. Et alternativ kan være å utvide innsynsretten til kun å gjelde alle selskaper der kommunen har en eierandel. Dette vil imidlertid utelate svært mange aktører som faktisk har oppdrag for kommunene, for eksempel i helse- og omsorgssektoren og barnevernsektoren. Utvalget ser at hensynet til å sikre kommunal kontroll også overfor slike aktører tilsier at de bør være omfattet av kommunens innsynsrett.

Uten en lovhjemlet innsynsrett overfor alle som utfører oppgaver for kommunen, vil kommunens adgang til opplysninger bero helt og holdent på hver enkelt avtale når kommunen ikke har noen eierposisjon eller liknende. Utvalget ser det som så viktig å sikre slik innsynsrett at det ikke bør bero på hver enkelt kommunes evne til å oppnå slike avtalevilkår.

#### 26.2.2.4 Hva skal det gis rett til innsyn i

Utvalget mener at avtalereguleringen primært bør være kommunens metode for å sikre seg adgang til opplysninger. Kommunens rettigheter kan også være videre i kontrakten enn det som følger av lovforslaget om innsynsrett for kontrollutvalg og revisor til å kreve opplysninger der kontrakten ikke gir tilstrekkelig grunnlag.

Virksomheter som utfører kommunale oppgaver, har ofte andre oppgaver i tillegg. Utvalget understreker at den foreslåtte innsynsretten bare skal omfatte den delen av virksomheten som utøves på oppdrag fra kommunen. Den nærmere avgrensningen av innsynsretten kan gjøres på ulike måter.

Utvalget mener at innsynsretten bør gi grunnlag for å kontrollere at forpliktelsene etter kontrakten blir oppfylt. Dette kan omfatte oppfyllelse av både kommuneplikter (plikter som følger med det å være kommune, og som ikke gjelder for andre rettssubjekter) og aktørplikter (plikter som gjelder alle aktører av en bestemt type virksomhet). Utvalget understreker imidlertid at lovfestet innsynsrett for kontrollutvalg og revisor ikke innebærer at kommunene får ansvar for å føre tilsyn med eksterne virksomheters ivaretagelse av aktørplikter. Kommunene skal ikke overta verken virksomhetenes eller statlige tilsynsmyndigheters roller og ansvar. I enkelte tilfeller vil det imidlertid kunne være viktig for kommunen at leverandøren

oppfyller lovfestede forpliktelser eller politiske vedtak selv om det ikke er spesifisert i avtalen.

Kommunen kan ønske å ta et særskilt ansvar for å sikre at både egen virksomhet og oppgaver som utføres av eksterne, oppfyller samfunns mål som for eksempel å motvirke sosial dumping, fremme miljø og bærekraft og vektlegge etiske hensyn uavhengig av om slike forpliktelser framgår av lovverket, politiske vedtak eller i avtalen. Dette kan tilsi at innsynsretten også bør omfatte eksterne virksomheters ivaretagelse av slike samfunns mål. Utvalget mener likevel at dette vil være å gå for langt. Innsynsretten bør derfor begrenses til det som er nødvendig for å undersøke om kontrakten er oppfylt, herunder at kommuneplikter og aktørplikter blir oppfylt. Dersom det er ønskelig å ha innsyn i eksterne virksomheters ivaretagelse av samfunns mål må det derfor innarbeides i kontrakten med selskapet.

#### 26.2.2.5 Skal innsynsretten også omfatte rett til inspeksjon

Kontrollutvalgets og revisjonens innsynsrett etter gjeldende § 80 første ledd i kommuneloven omfatter adgang til å foreta undersøkelser i selskapet i tillegg til rett til å kreve opplysninger når det er nødvendig for kontrollen. Etter utvalgets vurdering bør retten til inspeksjon gjelde overfor alle som utfører oppgaver for kommunen.

Rett til å inspisere institusjoner, anlegg, lokaler og liknende er en annen type inngrep enn rett til å kreve opplysninger. I selskaper vil det kunne oppleves som større inngrep. På den andre siden kan slike tiltak være nødvendige for å føre kontroll, og dette er grunnlaget for de hjemlene for inspeksjon som allerede eksisterer. Etter utvalgets vurdering vil behovet for lovfestet adgang til å undersøke virksomheten være større når kommunen mangler eierposisjon e.l. som kan gi styringsmuligheter. Samtidig vektlegger utvalget at slike tiltak bare skal gjennomføres når det er nødvendig for kontrollen. Innenfor denne rammen har utvalget således kommet til at det bør være adgang til å foreta undersøkelser i alle selskaper mv. som utfører oppgaver for kommuner.

#### 26.2.2.6 Særlig om allmennhetens rett til innsyn

Utvalget ser at hensynet til allmennhetens mulighet til å kontrollere de folkevalgte i kommunen og hensynet til at den enkelte skal kunne ta informerte brukervalg av tjenesteleverandører, tilsier at allmennheten bør ha en selvstendig rett til innsyn i eksterne virksomheter som utfører oppgaver

for kommunen. Utvalget ønsker imidlertid en begrenset og målrettet innsynsmulighet. Videre ble slike hensyn vurdert og ikke funnet avgjørende da ny offentlighetslov ble vedtatt i 2006. Utvalget foreslår derfor ikke noen regel om rett til innsyn for allmennheten.

#### 26.2.3 Høringsinstansenes syn

Om lag 15 høringsinstanser støtter utvalgets forslag om utvidet innsynsrett for revisor og kontrollutvalg. Dette omfatter en rekke kommuner, kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariater, *Fagforbundet*, *Forum for kontroll og tilsyn* og *Statens Helse tilsyn*. I tillegg gir om lag 10 høringsinstanser generell støtte til utvalgets forslag om styring og kontroll av eksterne virksomheter.

*Spekter* er imot forslaget, og uttaler:

*Spekter* er uenig i forslaget om å ha en egen hjemmel til å kreve innsyn. Det er ingen grunn til at kommunen som kjøper av tjenester, skal ha andre lovregulerte rettigheter til innsyn enn andre kjøpere av tjenester fra de samme selskapene. Behovet for innsyn bør avtalereguleres. Vi mener det ikke er nødvendig med en lovregulering i tillegg.

Blant høringsinstansene som støtter forslaget er det ulike oppfatninger om hvor vidtrekkende innsynsretten bør være. *Norges Kommunerevisorforbund* mener at bestemmelsen bør omfatte flere virksomheter:

Vi foreslår at bestemmelsen utvides til å gjelde selskaper hvor også staten er inne som eier sammen med kommuner og/eller IKSer. Vi foreslår i tillegg at bestemmelsen også skal gjelde for samvirkeforetak der medlemmene er de samme som angitt i paragrafens a-d og staten blir tatt inn i oppramsingen.

Forbundet er for øvrig enig i at bestemmelsen bør begrenses til forhold som er dekket av avtalen. Få instanser uttaler seg om dette spørsmålet. *Oslo kommune* mener at departementet bør vurdere om innsynsretten bør begrenses til lovpålagte oppgaver. *Fagforbundet*, *Tromsø kommune* og *Rødt i Høyanger* mener at innsynsretten også bør omfatte samfunns mål som sosial dumping, miljø og estetiske hensyn selv om slike forhold ikke er dekket av kommunens avtale med den eksterne virksomheten.

*Rollag kommune* støtter utvalgets forslag om at bestemmelsen også bør omfatte en rett til inspek-



sjon. For øvrig uttaler svært få av høringsinstansene seg om dette spørsmålet.

#### 26.2.4 Departementets vurdering

Departementet mener det er behov for å styrke kommunens kontroll med ekstern virksomhet som utfører kommunale oppgaver. Kommunen og innbyggerne har en felles interesse i å sørge for at tjenester av god kvalitet blir levert innenfor betryggende rammer og med betryggende økonomisk styring. Det vises til at den lovfestede innsynsretten er ment som en sikkerhetsventil, som kan komme til anvendelse dersom innsynsretten etter kontrakten ikke er tilstrekkelig for å ivareta kommunens legitime behov for kontroll med selskapet. Departementet viser for øvrig til at et klart flertall av høringsinstansene som uttaler seg om dette støtter forslaget om å utvide innsynsretten.

Innsynsretten omfatter i dag interkommunale selskap, § 27-samarbeid og aksjeselskap der en kommune eller fylkeskommune alene eller sammen med andre kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskap direkte eller indirekte eier alle aksjer. Sammenliknet med gjeldende rett utvides innsynsretten til også å omfatte andre virksomheter som utfører oppgaver på vegne av kommunen eller fylkeskommunen.

Departementet slutter seg til utvalgets vurdering av at selskapets behov for å kunne hemmeligholde taushetsbelagte opplysninger tilsier at innsynsretten bør begrenses til kommunens kontrollutvalg og revisor. Dette samsvarer med flere andre innsynsbestemmelser i kommuneloven. Når det gjelder allmennhetens innsynsrett, slutter departementet seg til utvalgets vurdering i punkt 26.2.2.6, over.

Innsynsretten skal omfatte all informasjon som er nødvendig for at kommunen skal kunne kontrollere at selskapets forpliktelser etter kontrakten blir oppfylt. Dette vil omfatte selskapets overholdelse av både kommuneplikter og aktørplikter. Departementet er enig med utvalget i at den lovfestede innsynsretten bør begrenses til det som er nødvendig for å undersøke om kontrakten er oppfylt. Dersom det er ønskelig eller behov for innsyn i andre forhold, må det derfor spesifiseres i avtalen.

Departementet er videre enig med utvalget i at innsynsretten må begrenses til kun å omfatte de delene av virksomheten som utfører et oppdrag for kommunen.

Også når det gjelder spørsmålet om kommunens rett til å foreta inspeksjoner, slutter departementet seg til utvalgets vurdering om å åpne opp

for inspeksjoner som er nødvendige for å kontrollere at kontrakten blir oppfylt og at kommuneplikter og aktørplikter i lovverket blir oppfylt.

## 26.3 Kontrollutvalgets selskapskontroll

### 26.3.1 Gjeldende rett

Det følger av kommuneloven § 77 nr. 5 at

«[k]ontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens og fylkeskommunens interesser i selskaper m.m.»

Nærmere regler om kontrollutvalgets oppgaver og saksbehandling er regulert i Forskrift om kontrollutvalg (kontrollutvalgsforskriften). Av forskriften § 14 framgår det at begrepet selskapskontroll omfatter to elementer, eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon:

- Eierskapskontroll: Kontroll av kommunens eierskapsforvaltning. Eierskapskontroll dreier seg primært om å kontrollere at *den som forvalter kommunens eierskap* (ofte ordføreren), utøver myndigheten i tråd med den aktuelle virksomhetslov, for eksempel aksjeloven. Kontrollen omfatter også å vurdere om den som utøver kommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Eierskapskontroll har i utgangspunktet en bred tilnærming og søker å fange opp flest mulig problemstillinger relatert til eierskapsoppfølgingen. Kontrollene går ikke i dybden, men kan identifisere problemstillinger som senere kan bli gjenstand for ytterligere undersøkelser, for eksempel via en forvaltningsrevisjon. Dette er en obligatorisk del av selskapskontrollen. Eierskapskontrollen er etter gjeldende rett ikke revisjon, og det er ikke krav til at det er valgt revisor som utfører dette.
- Forvaltningsrevisjon: Kontroll av *selskapets* økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger, jf. forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner § 7. Forvaltningsrevisjon er en frivillig del av selskapskontrollen.

Det framgår av merknadene til kontrollutvalgsforskriften § 13 at sekretariatet for kontrollutvalget kan utføre eierskapskontroll siden dette ikke anses som forvaltningsrevisjon. Sekretariatet til kontrollutvalget kan altså gjennomføre eierskapskontroll, men ikke forvaltningsrevisjon, jf. kontrollutvalgsforskriften § 20 tredje ledd.

Kontrollutvalgets plikt til å gjennomføre selskapskontroll etter § 77 nr. 5 gjelder for alle selskaper m.m. som kommunen har interesser i. Dette innebærer at blant annet aksjeselskaper, interkommunale selskaper, § 27-styrer som er egne rettssubjekter og samvirkeforetak er omfattet av bestemmelsen. Kommunale foretak og § 27-styrer som ikke er egne rettssubjekter, er ikke omfattet av bestemmelsen. Stiftelser er heller ikke omfattet, selv om stiftelsen er opprettet av kommunen. Kontrollutvalgets plikt til å gjennomføre selskapskontroll gjelder uavhengig av om kommunen eier selskapet alene eller sammen med andre, enten dette er andre kommuner, private eller staten.

Kontrollutvalget og revisor har etter kommuneloven § 80 en særskilt innsynsrett i interkommunale selskaper, i § 27-styrer og i aksjeselskaper der kommunen enten alene eller sammen med andre kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper direkte eller indirekte eier alle aksjer. I slike selskaper kan kontrollutvalget og revisor kreve de opplysningene de finner påkrevd for sin kontroll, fra daglig leder, styret eller selskapets revisor. Dersom selskapet ikke omfattes av § 80, vil forvaltningsrevisjonen måtte basere seg på åpne kilder eller avtale med de andre eierne om utvidet innsynsrett i selskapet. I praksis vil derfor muligheten kommunen har til å gjennomføre selskapskontroll, og da særlig forvaltningsrevisjon, påvirkes av om selskapet omfattes av den utvidete innsynsretten etter § 80.

Kontrollutvalget skal etter kontrollutvalgsforskriften § 13 minst én gang i valgperioden utarbeide en plan for selskapskontroll basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger. Etersom eierskapskontroll er obligatorisk mens forvaltningsrevisjonen er frivillig, er det kun eierskapskontrollen som omfattes av forpliktelsen til å utarbeide en plan minst én gang i valgperioden.

Planen skal bygge på en overordnet analyse av kommunens eierskap ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger, med sikte på å identifisere behovet for selskapskontroll med de ulike selskapene. Det er derfor ikke noe krav om at kontrollen skal omfatte alle selskaper i løpet av planperioden. Hvilke kontroller som skal gjennomføres, må avgjøres av den enkelte kommune. Planen skal vedtas av kommunestyret selv, som kan delegerer til kontrollutvalget å gjøre endringer i planen. Kontrollutvalget skal rapportere til kommunestyret om hvilke forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller som er gjennomført og resultatene av disse, jf. kontrollutvalgsforskriften § 15.

## 26.3.2 Utvalgets forslag

### 26.3.2.1 Innledning

Utvalget mener at både eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon er viktige virkemidler i den kommunale egenkontrollen. Selskaper forvalter ofte store verdier og yter mange sentrale oppgaver på vegne av kommunene. Det er derfor ikke bare viktig at kommunen etablerer gode rutiner for eierstyring, men at kommunen også kontrollerer at den som utøver kommunens eierinteresser i et selskap, gjør dette i tråd med kommunestyrets vedtak, aktuelle lovbestemmelser og så videre.

Det er videre viktig at kommunestyret er involvert i selskapskontrollen for å sikre at oppgaveløsning som legges til selskaper ses i sammenheng med andre kommunale ansvarsområder. Uten et samlet grep om hele den kommunale virksomheten vil ikke kommunestyret kunne ivareta mandatet sitt.

### 26.3.2.2 Innholdet i selskapskontrollen

Etter utvalgets vurdering er bruken av begrepet selskapskontroll som en overbygning for eierskapskontroll (som omhandler kommunens eierskapsforvaltning) og forvaltningsrevisjon (som omhandler vurdering av selskapers drift) egnet til å forvirre. Begrepene brukes nok i praksis om hverandre og uten at brukerne alltid skiller helt mellom dem, noe også Deloitte-undersøkelsen synes å underbygge. En slik uklarhet er uheldig blant annet fordi det gjelder ulike krav til hvem som kan utføre de ulike kontrollene, og hvilke krav som stilles til gjennomføringen av kontrollene.

Etter utvalgets vurdering er det ikke heldig at kontrollutvalgssekretariatet vil komme i en dobbeltrolle ved både å utføre en eierskapskontroll og å vurdere (for kontrollutvalget) om kontrollen er gjennomført i tråd med bestillingen. Dette vil kunne svekke tilliten til kvaliteten på den gjennomførte kontrollen.

Ved å definere eierskapskontroll som en revisjonsoppgave vil kontrollen måtte skje i henhold til god kommunal revisjonsskikk. Etter utvalgets vurdering vil dette bidra til å styrke kvaliteten på kontrollen. Utvalget mener på denne bakgrunnen at eierskapskontroll bør gjøres til en oppgave for revisjonen.

Selv om begrepet selskapskontroll kan være egnet til å forvirre, foreslår utvalget ingen endringer i begrepsbruken i kommuneloven, da denne tilsvarer regelverket for Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens interesser

mv., jf. riksrevisjonsloven § 9 og instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 5. Utvalget mener det vil være uheldig å operere med ulike begreper på de samme forholdene innen statlig og kommunal forvaltning. Utvalget mener likevel at de to ulike komponentene i selskapskontrollen bør komme klarere fram i kommuneloven.

### 26.3.2.3 Omfanget av og plan for selskapskontroll

Utvalget foreslår å videreføre kravet om at kontrollutvalget minst én gang i valgperioden skal utarbeide en plan for gjennomføring av eierskapskontroll. Selv om utvalget ikke foreslår strenge minimumskrav til hvor mye eierskapskontroll den enkelte kommune skal gjennomføre, understreker utvalget at eierskapskontroll er en viktig del av kommunens styring av selskaper de eier og at slike kontroller ofte avdekker behov for å gjennomføre forvaltningsrevisjon.

At det er gjennomført eierskapskontroller er en viktig forutsetning for at kommunestyret skal kunne ivareta sitt overordnede styringsansvar. Dette gjelder uavhengig av hvor stor eierandel kommunen har i selskapet, og om andre enn kommuner er inne på eiersiden. Et annet forhold er at dersom kommunens eierinteresser er helt minimale, vil antakelig en risiko- og vesentlighetsvurdering av hvilke eierinteresser som bør kontrolleres, medføre at det ikke blir aktuelt med noen eierskapskontroll i disse selskapene.

Når det gjelder forvaltningsrevisjonene, mener utvalget at det er en stor utfordring for kommunene å se alle oppgaver og plikter i sammenheng. Mye av den virksomheten som tidligere lå i kommunene, foregår i dag i ulike kommunale eller interkommunale selskaper eller er konkurranseutsatt. Utvalget mener derfor at det er behov for å se planene for forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet og virksomhet som foregår i kommunalt eide selskaper, mer i sammenheng. Utvalget foreslår derfor at kontrollutvalgets plan for selskapskontroll også skal inneholde én felles plan for forvaltningsrevisjon. Planen skal vedtas av kommunestyret. Utvalgets forslag innebærer at det blir enklere for kontrollutvalget og kommunestyret å se kommunens totale aktiviteter i sammenheng. Risiko- og vesentlighetsbetraktningene som skal ligge til grunn for hvilke forvaltningsrevisjoner som bør foretas, vil da skje samlet for den virksomheten som skjer i kommunen, og den virksomheten som skjer i kommunale selskaper.

Utvalget viser til at eierskapskontroller vil kunne avdekke forhold som gjør at kontrollutval-

get bør vurdere å bestille forvaltningsrevisjon av selskapet. Det kan derfor være vanskelig å forutse hvilke selskaper som bør revideres, når planene legges. Kommunestyret bør derfor fortsatt kunne delegere til kontrollutvalget å gjøre endringer i en vedtatt plan for forvaltningsrevisjon. Det er som ved eierskapskontroll, hensiktsmessig at kommunene samordner sine bestillinger av forvaltningsrevisjon av virksomhet som foregår i selskaper.

Reglene om forvaltningsrevisjon av selskaper mv. gjelder kun for forvaltningsrevisjon i selskaper som kommunene har eierinteresser i, jf. kontrollutvalgsforskriften § 14. Utvalget mener dette er en hensiktsmessig avgrensning av kommunelovens regler om forvaltningsrevisjon.

### 26.3.3 Høringsinstansenes syn

Om lag 10 høringsinstanser støtter utvalgets forslag om at eierskapskontroll skal være en revisjonsoppgave som skal utføres av revisjonen. Dette omfatter *Kontrollutvalgssekretariatet Midt-Norge IKS*, *Nordreisa kommune*, *Norges kommune-revisorforbund (NKRF)* og *Komrevnord IKS* og felles høringsuttalelse fra *Kontrollutvalgssekretariatet Innlandet*, *Kontrollutvalgstjenester AS*, *Sekretær for kontrollutvalgene i Nord-Gudbrandsdal*, *Sekretariat for kontrollutvalgene i Sør-Østerdal* og *Glåmdal sekretariat IKS*.

NKRF uttaler:

NKRF mener at det er en viktig rollefordeling at kontrollutvalget har ansvaret for de overordnede analysene og planene for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll/selskapskontroll (bestillingsgrunnlaget) og at revisor er den som utfører vedtatte planer (bestillingen). For å rendyrke bestiller-utførermodellen, slutter NKRF seg til forslaget om at eierskapskontrollen skal utføres av revisjonen. Av samme grunn er det viktig at de lovpålagte planene for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll/selskapskontroll utarbeides av sekretariatet.

*Forum for tilsyn og kontroll* støtter ikke utvalgets forslag, og uttaler:

I definisjonen av revisjonsoppgaver i andre kapitler mener vi at utvalget selv legger opp til større dobbeltrolleproblematikk for revisor gjennom vid og vag definisjon av revisjonsbegrepet. Vi savner derfor en tydeligere begrepsavklaring generelt gjennom utredningen. Se også kommentarene knyttet til punkt 27.4.3. FKT mener at beskrivelsen av

eierskapskontroll (uten forvaltningsrevisjon i selskap) som ren revisjonsoppgave er mangelfullt definert i utredningen Deloitte skriver at «Flere» rapporter innenfor den tredje kategorien har en tilsvarende tilnærming. Vi mener at dette grunnlaget ikke er tilstrekkelig til å begrunne en lovendring. Departementet bør vurdere om det er behov for en grundigere undersøkelse av rolleforståelsen knyttet til gjennomføring av selskapskontroll, før eierskapskontrollen blir gjort til en oppgave kun for revisjonen. Det er etter vår oppfatning viktig at en mulig lovendring er velbegrunnet. Se også kommentarene knyttet til punkt 27.4.1. FKT mener at utredningen i liten grad bygger opp under et eventuelt behov for lovendringen de foreslå.

*Komsek Trøndelag IKS* uttaler:

Kommunelovutvalget synes i sitt forslag å gå langt i å svekke kontrollutvalgene og bestiller/utfører-modellen i den kommunale kontroll- og tilsynsordningen gjennom å fjerne sekretariatenes mulighet til å gjøre selvstendige vurderinger. En god revisjonsordning forutsetter et kompetent bestillerledd. Forsvarlige og gode saksutredninger og bestillinger til revisor er avgjørende for at det folkevalgte nivå skal ha reell styring og kontroll med den kommunale egenkontroll.

Utvalgets forslag om at kommuneloven skal stille krav om at det skal utarbeides én felles plan for forvaltningsrevisjon støttes av to høringsinstanser.

*Komrevnord IKS* uttaler:

KomRev NORD støtter forslaget om at også kommunens/fylkeskommunens selskaper skal omtales i plan for forvaltningsrevisjon. Vi mener dette vil bidra til at alle kommunale tjenester har samme utgangspunkt for å bli reviderte – uavhengig av hvem som produserer tjenestene.

*Forum for tilsyn og kontroll* uttaler:

Utvalgets vurdering er at det er hensiktsmessig å foreta en samlet risiko- og vesentlighetsvurdering for den virksomheten som skjer i kommunen og den virksomheten som skjer i kommunale selskap. Vi er uenig i at dette er hensiktsmessig, fordi disse risiko- og vesentlighetsvurderingene er svært forskjellige. Vi

mener det er mer hensiktsmessig å foreta særskilt risiko og vesentlighetsvurderinger av selskapene med sikte på å tydeliggjøre både eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon. FKT mener at det må utarbeides uavhengige risiko- og vesentlighetsvurderinger for den virksomheten som skjer i kommunen og den virksomheten som skjer i kommunale selskap.

Den felles høringsuttalelsen fra *Kontrollutvalgsssekretariatet Innlandet, Kontrollutvalgstjenester AS, Sekretær for kontrollutvalgene i Nord-Gudbrandsdal, Sekretariat for kontrollutvalgene i Sør-Østerdal og Glåmdal sekretariat IKS* mener det har liten hensikt å lage en egen plan for eierskapskontroll da det i praksis er en glidende overgang mellom eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon. Instansene mener videre at begrepet selskapskontroll bør beholdes i lovteksten.

### 26.3.4 Departementets vurdering

#### 26.3.4.1 Revisjonen får ansvar for å utføre eierskapskontroll

Departementet viser til at utvalgets forslag om å definere eierskapskontroll som en revisjonsoppgave innebærer at revisjonen både får ansvar for gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen og eierskapskontrollen. Endringen betyr at kravet om god kommunal revisjonsskikk også vil gjelde for eierskapskontrollen. Kontrollutvalget og kontrollutvalgsssekretariatet vil på sin side ha som oppgave å planlegge og bestille eierskapskontroller.

Departementet mener forslaget bidrar til å styrke kvaliteten på eierskapskontrollen samtidig som den gir en klarere rollefordeling. Det vises til at kontrollutvalgsssekretariatet etter gjeldende rett både bestiller, gjennomfører og avgir innstilling om eierskapskontrollen. Departementet mener denne dobbeltrollen i seg selv er problematisk og er derfor ikke enig med *Forum for tilsyn og kontroll* i at det ikke foreligger tilstrekkelig grunnlag for en lovendring. Departementet opprettholder derfor utvalgets forslag om at eierskapskontroll skal utføres av revisjonen i tråd med god kommunal revisjonsskikk.

#### 26.3.4.2 Kontrollutvalgets plan for eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon

Etter utvalgets forslag, skal kontrollutvalget fortsatt ha ansvar for å planlegge kommunens selskapskontroll. Departementet slutter seg til dette.

Departementet slutter seg videre til at kontrollutvalget minst én gang i løpet av valgperioden skal utarbeide en plan for gjennomføring av eierskapskontroller. Selv om det ikke foreslås minimumskrav til omfanget av eierskapskontroller, understreker departementet at slike kontroller er nødvendig for at kommunestyret skal kunne ivareta sitt overordnede styringsansvar. Samtidig kan eierskapskontrollene avdekke behov for forvaltningsrevisjoner.

Departementet slutter seg videre til utvalgets forslag om at kontrollutvalgets plan for selskapskontroll skal inneholde en samlet plan for forvaltningsrevisjon av kommunens egen virksomhet og

virksomhet som foregår i kommunalt eide selskaper. Dette gjør det enklere for kommunene å vurdere oppgaveløsningen samlet, uavhengig av om den gjennomføres av kommunen selv eller av et kommunalt eid selskap.

Selv om det skal utarbeides en samlet plan, skal det gjøres en særskilt risiko- og vesentlighetsvurdering av hver enhet. Departementet er derfor ikke enig med *Forum for tilsyn og kontroll* i at en samlet plan gjør det vanskelig å utarbeide uavhengige risiko- og vesentlighetsvurderinger av hver enhet. For øvrig slutter departementet seg til utvalgets forslag og vurderinger.

## 27 Statlig kontroll og tilsyn mv.

### 27.1 Lovlighetskontroll

#### 27.1.1 Gjeldende rett

Reglene for lovlighetskontroll finnes i kommuneloven § 59. Lovlighetskontroll innebærer å bringe avgjørelser truffet av et folkevalgt organ eller av administrasjonen inn for departementet til kontroll av avgjørelsens lovlighet. Myndigheten til å behandle denne typen saker er på de fleste rettsområder delegert til fylkesmannen, mens fylkeskommunale avgjørelser behandles av det aktuelle fagdepartementet. Fylkesmannen eller departementet kan også ta opp saker på eget initiativ. I det følgende vil departementet benytte begrepet fylkesmannen for den som foretar lovlighetskontroll.

#### *Hvem som kan kreve lovlighetskontroll*

Tre eller flere av kommunestyrets medlemmer kan etter kommuneloven § 59 nr. 1 kreve lovlighetskontroll. De som krever lovlighetskontroll, må stå sammen om kravet. Enkelthenvendelser fra hver av dem er ikke tilstrekkelig. Ordinært er det bare medlemmer, og ikke varamedlemmer, av kommunestyret som kan kreve lovlighetskontroll. Dersom et varamedlem har møtt i et kommunestyremøte på grunn av forfall fra det faste medlemmet, og mener det ble truffet en ulovlig avgjørelse i dette møtet, kan vedkommende likevel være med på å bringe denne avgjørelsen inn for lovlighetskontroll. Vilkåret om at minst tre representanter skal stå bak et slikt krav, er stilt for å unngå misbruk av ordningen og at den blir unødig arbeidsbelastende.

I et vertskommunesamarbeid er det medlemmene i samarbeidskommunens kommunestyre, altså den kommunen som har delegert myndighet til vertskommunen, som kan kreve lovlighetskontroll av beslutninger truffet etter delegert myndighet i vertskommunen, jf. kommuneloven § 28-1 h nr. 1. Medlemmene i kommunestyret i vertskommunen har ikke slik adgang, jf. nr. 2.

Lovlighetskontroll kan også iverksettes av fylkesmannen uten at det foreligger noe krav om dette, jf. kommuneloven § 59 nr. 5.

Administrasjonssjefen kan ikke kreve lovlighetskontroll. Det samme gjelder for kommunerådet i en parlamentarisk modell. Medlemmer av faste utvalg, kommunedelsutvalg og liknende, parter i saken, innbyggere i kommunen eller pressen kan heller ikke kreve lovlighetskontroll.

#### *Hvilke avgjørelser som kan kontrolleres*

Etter § 59 kan både avgjørelser truffet av folkevalgte organer og avgjørelser truffet av administrasjonen i kommunen bringes inn for lovlighetskontroll.

Det er bare endelige avgjørelser som kan bringes inn for lovlighetskontroll. Innstillinger fra et kommunalt organ til et annet, for eksempel fra formannskapet til kommunestyret, kan ikke være gjenstand for kontroll. Det er imidlertid ikke noe krav om at det er et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, og også andre typer avgjørelser kan lovlighetskontrolleres.

Avgjørelser om ansettelse, oppsigelse og avskjed, samt avgjørelser av om det foreligger brudd på reglene om offentlige anskaffelser, er uttrykkelig unntatt fra bestemmelsen. Ifølge forarbeidene gjelder dette unntaket kun for lovlighetskontroll etter krav fra kommunestyremedlemmer. Fylkesmannen kan foreta lovlighetskontroll med slike saker etter eget tiltak.

Avgjørelser om at møter skal holdes for åpne eller lukkede dører, og avgjørelser om habilitet kan lovlighetskontrolleres etter kommuneloven § 59 nr. 1 andre punktum. Dette ble tatt inn i loven i 2009, og er et unntak fra hovedregelen om at prosessledende avgjørelser ikke kan kontrolleres. Med dette unntaket i lovbestemmelsen og omtalen i forarbeidene til den, er det klargjort at andre prosessledende avgjørelser enn møteoffentlighet og inhabilitet ikke kan lovlighetskontrolleres. Selv om prosessledende avgjørelser isolert sett ikke kan kreves kontrollert, kan den endelige avgjørelsen kontrolleres, og prosessledende avgjørelser vil her kunne være del av lovlighetskontrollen, jf. kommuneloven § 59 nr. 4 bokstav c.

Det er kun de offentligrettslige sidene av en avgjørelse som er gjenstand for lovlighetskontroll.

Spørsmål for eksempel om gyldigheten av en privatrettslig avtale kommunen er part i, eller om en kommune er erstatningsrettslig forpliktet, kan ikke prøves av fylkesmannen.

#### *Innhold og omfang av kontrollen. Rettsvirkninger*

Etter § 59 er det kun *lovligheten* av en kommunal avgjørelse som skal prøves. Med kontroll av avgjørelsens lovlighet menes kontroll med om den er innholdsmessig lovlig (materielt korrekt), om den er truffet av noen som har myndighet til å treffe slik avgjørelse (som har personell kompetanse), og om den er blitt til på lovlig måte (om saksbehandlingsreglene – de prosessuelle reglene – for avgjørelsen som er truffet, er fulgt). Alle de tre elementene skal prøves. Dette følger av § 59 nr. 4 bokstav a-c.

I en lovlighetskontroll må fylkesmannen prøve om kommunen har tolket loven riktig. Dersom det innenfor lovens vilkår og tolkning er åpnet for at kommunen selv kan utøve fritt skjønn i en avgjørelse, kan fylkesmannen ikke prøve kommunens avveining innenfor dette frie skjønn. Fylkesmannen vil likevel kunne prøve om det foreligger myndighetsmisbruk. Vurderingen vil i så fall være om det er tatt utenforliggende hensyn, om avgjørelsen er vilkårlig, bygger på en usaklig forskjellsbehandling eller er grovt urimelig.

Vedtaket i lovlighetskontrollen har kun direkte rettslig betydning i den aktuelle saken hvor lovlighetskontrollen utøves. Kommunen er ikke bundet av fylkesmannens lovforståelse når nytt vedtak treffes, eller ved senere vedtak i tilsvarende saker. Dette følger av at kommunen er et eget rettssubjekt, og at fylkesmannen ikke har instruksjonsrett overfor kommunene. Fylkesmannens lovforståelse vil imidlertid inngå i det ordinære rettskildet bildet som relevant ved lovtolkning. Dette vil være mest relevant der det foreligger flere avgjørelser fra flere fylkesmenn. Hensynet til tilliten til forvaltningen tilsier likevel at kommunen normalt følger fylkesmannens lovforståelse.

Hvis fylkesmannen kommer til at avgjørelsen er ugyldig, skal avgjørelsen oppheves, jf. § 59 nr. 4 andre ledd. Fylkesmannen har ikke myndighet til å treffe nytt vedtak slik fylkesmannen har ved klager over enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 34.

Fylkesmannen skal i sin lovlighetskontroll ikke vurdere hvilke konsekvenser et vedtak om å finne en kommunal avgjørelse ugyldig har for en eventuell etterfølgende privatrettslig disposisjon. Det vil være et spørsmål for domstolene.

Dersom fylkesmannen opphever et vedtak etter en lovlighetskontroll, har kommunen fra

1. januar 2018 hatt anledning til å reise søksmål mot staten om gyldigheten av fylkesmannens avgjørelse, jf. tvisteloven § 1-4 a første ledd bokstav c.

#### *Saksbehandlingsregler*

Selv om forvaltningsloven generelt gjelder ved kommunens og fylkesmannens virksomhet, herunder behandlingen av lovlighetskontroll, er det uttrykkelig sagt i forarbeidene til kommuneloven at klagereglene i forvaltningslovens kapittel 6 ikke gjelder. Avgjørelsen i en sak om lovlighetskontroll kan således ikke påklages.

Krav om lovlighetskontroll må framsettes innen tre uker fra det tidspunktet avgjørelsen ble truffet. Denne fristen er absolutt, og regulert i forskrift 13. januar 1993 nr. 4041 om tidsfrist for lovlighetskontroll med hjemmel i kommuneloven § 59 nr. 7. Dersom avgjørelsen kommunestyremedlemmene krever lovlighetskontroll av er et enkeltvedtak, vil den også kunne bli påklaget av en part etter forvaltningslovens klageregler. Det er ingen regler om hvordan fylkesmannen skal forholde seg til dette, men Kommunal- og moderniseringsdepartementet har uttalt at klagen fra parten bør avgjøres før lovlighetssaken påbegynnes.

Krav om lovlighetskontroll må settes fram for organet som traff avgjørelsen, jf. kommuneloven § 59 nr. 2. Hvis organet opprettholder avgjørelsen, oversendes kravet til fylkesmannen. Det har imidlertid vært tvil om det er et lovbestemt krav om at saken må være gjenstand for ny realitetsbehandling og votering i vedtaksorganet før den sendes til fylkesmannen. Det er ingen øvrige regler for saksbehandlingen i kommunene før oversendelse til fylkesmannen.

Fremmes det krav om lovlighetskontroll av en avgjørelse, kan det treffes vedtak om utsatt iverksettelse, jf. kommuneloven § 59 nr. 3. Slikt vedtak kan treffes både av kommunen selv og av fylkesmannen.

#### *Særlig om fylkesmannens adgang til å ta opp saker på eget initiativ*

Fylkesmannen har hjemmel til på eget initiativ å ta en avgjørelse opp til lovlighetskontroll, jf. kommuneloven § 59 nr. 5. Ifølge forarbeidene skal denne adgangen ikke benyttes for å gjennomføre automatisk lovlighetskontroll, og det bør hefte usikkerhet ved avgjørelsens gyldighet før kompetansen til lovlighetskontroll av eget tiltak brukes. Det er ikke satt noen betingelser i lovteksten for

denne adgangen, det gjelder heller ingen tidsfrister. Fylkesmannen kan dermed kontrollere avgjørelser som ligger flere år tilbake i tid.

De fleste tilfeller av lovlighetskontroll etter § 59 nr. 5 skjer på bakgrunn av at fylkesmannen blir gjort oppmerksom på en omtvistet avgjørelse, enten gjennom media eller fordi private anmoder fylkesmannen om å foreta en lovlighetskontroll.

## 27.1.2 Utvalgets forslag

### 27.1.2.1 Generelle betraktninger

Utvalget vurderer om kommuneloven fortsatt bør åpne for lovlighetskontroll, og konkluderer med at det er flest fordeler med ordningen, og den bør derfor i all hovedsak opprettholdes. Lovlighetskontroll bidrar til å fremme tillit til forvaltningen ved at en annen instans enn kommunen selv kan ettergå om kommunen har håndtert loven riktig. Det kan derfor være et billig, effektivt og tillitsskapende instrument. Videre kan lovlighetskontroll bidra til nyttige rettslige avklaringer og til å fremme rettssikkerhet og faglig kvalitet på vedtak fra forvaltningen.

### 27.1.2.2 Lovlighetskontroll hvor et mindretall i kommunestyret krever det

Utvalget legger stor vekt på at denne typen lovlighetskontroll av vedtaket er vern for mindretallet i kommunestyret. Mulighetene til å kunne reagere om de mener flertallet opererer i strid med gjeldende regler kan skape ro rundt kontroversielle saker. Adgangen for folkevalgte til å kunne kreve lovlighetskontroll kan også bidra til å sikre rettsriktige vedtak. Utvalget mener at det ikke er en reell innvending at mindretallet kan bruke krav om lovlighetskontroll som middel for politisk omkamp der hvor de reelt sett er mot vedtakets innhold eller resultat, og hvor det ikke er vedtakets lovlighet som er den egentlige klagegrunnen. Det vil uansett kun være vedtakets lovlighet fylkesmannen rent faktisk kan ta stilling til.

### 27.1.2.3 Departementets lovlighetskontroll av eget tiltak

Utvalget vurderer om departementet bør ha mulighet til å gjennomføre lovlighetskontroll av eget tiltak. Denne muligheten benyttes i svært liten grad. Som regel iverksettes slike undersøkelser på bakgrunn av henvendelser fra innbyggere eller media, og utvalget framhever at det kan være viktig for innbyggerne å ha en slik mulighet til å

prøve lovligheten av kommunale vedtak. Dette kan være tilfeller hvor kommunen åpenbart har feil lovanvendelse, eller hvor det har vært mye uro om saken i lokalsamfunnet og en lovlighetskontroll kan bidra til ro i saken.

Videre understreker utvalget at ordningen med lovlighetskontroll av eget tiltak er ment som en sikkerhetsventil for de tilfellene hvor det er særlige grunner eller særlig behov. Fylkesmannen bør derfor vise tilbakeholdenhet med å ta opp saker til lovlighetskontroll av eget tiltak. For å understreke at denne muligheten kun skal anvendes unntaksvis, foreslår utvalget å lovfeste at det må foreligge *særlige grunner* for å kunne ta opp en avgjørelse til lovlighetskontroll av eget tiltak. Utvalget anser at dette er i samsvar med hvordan ordningen gjennomgående praktiseres i dag.

### 27.1.2.4 Hvilke vedtak skal være gjenstand for lovlighetskontroll

Utgangspunktet er at bare endelige avgjørelser kan være gjenstand for lovlighetskontroll, og dette mener utvalget bør videreføres. Etter utvalgets oppfatning bør likevel noen typer kommunale innstillinger, råd og uttalelser anses som vedtak som kan lovlighetskontrolleres. Dette er særlig der slike vedtak treffes i saker hvor det endelige vedtaket om sakens realitet treffes utenfor kommunen og kommunen spesielt er bedt om å uttale seg konkret om en sak. Generelle høringsuttalelser vil på den andre siden ikke kunne lovlighetskontrolleres. Unnlattelse av å fatte vedtak kan også etter en konkret vurdering anses for å være vedtak som kan lovlighetskontrolleres. Ellers vil avvisningsvedtak normalt være vedtak, mens utsettelsesvedtak normalt ikke er vedtak. Dette må imidlertid vurderes og avgjøres konkret. Utvalget vil at lovtaksten skal tydeliggjøre at det kun er endelige vedtak som kan være gjenstand for lovlighetskontroll.

Når det gjelder prosessuelle avgjørelser, mener utvalget det kun er vedtak om åpne eller lukkede møter og habilitet som kan bli gjenstand for lovlighetskontroll. Dette er en videreføring av gjeldende rett, men det klargjøres at listen over prosessuelle avgjørelser er uttømmende. Utvalget foreslår å utvide unntaket for at vedtak om ansettelse, oppsigelser og avskjed ikke kan være undergitt lovlighetskontroll. I dag gjelder ikke dette unntaket når fylkesmannen tar opp saken av eget tiltak, og utvalget finner ingen grunn til at det skal være forskjell i slike saker. Det foreslås derfor at fylkesmannen heller ikke kan lovlighetskontrollere slike saker av eget tiltak, og denne typen



vedtak vil derfor ikke i noen tilfeller kunne lovlig-  
hetskontrolleres.

Utvalget foreslår også at begrepet «avgjørelser» erstattes med «vedtak» i lovteksten, og begrunner dette med at kommunene i praksis benytter «vedtak» om de alle fleste typer avgjørelser truffet av folkevalgte organ. Begrepet er ment å omfatte alle avgjørelser som kan lovlig-  
hetskontrolleres uavhengig av om det er omfattet av forvaltningslovens definisjon av «vedtak», og ikke ment som en materiell endring sammenliknet med gjeldende rett.

#### 27.1.2.5 Hvem som kan kreve lovlig- hetskontroll

Utvalget foreslår ingen endringer i spørsmålet om hvem som kan kreve lovlig-  
hetskontroll. Det betyr for det første at tre kommunestyremedlemmer sammen kan kreve lovlig-  
hetskontroll. Utvalget vurderer særlig om innbyggerne skal kunne kreve lovlig-  
hetskontroll, men viser til at lovlig-  
hetskontroll av eget tiltak ofte er på bakgrunn av henvendelser fra innbyggerne, og at innbygger-  
nes mulighet er god nok etter dagens regelverk. Det vises også til at partene i saken kan klage på enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

For det andre kan fylkesmannen gjennomføre en lovlig-  
hetskontroll av en kommunal avgjørelse etter eget initiativ. I begge tilfeller skal lovlig-  
hetskontroll bidra til å fremme tillit til kommunen ved at en annen instans kontrollerer om kommunen har anvendt loven riktig. Lovlig-  
hetskontroll kan også bidra til å fremme rettssikkerhet og faglig kvalitet på vedtak fra kommunen.

#### 27.1.2.6 Hvordan gjennomføre en lovlig- hetskontroll

Utvalget foreslår at lovlig-  
hetskontrollens innhold, omfang og rettsvirkninger i hovedsak videreføres, men foreslår at lovteksten blir mer utfyllende ved at flere presiseringer som i dag følger av forskrift og rundskriv/praksis tas inn i lovteksten. Ved lovlig-  
hetskontroll som følge av krav fra tre eller flere kommunestyremedlemmer, foreslår utvalget å lovregulere at kontrollen kan begrenses til de anførslene som er tatt opp i saken. Hvis fylkesmannen gjennomfører lovlig-  
hetskontroll av eget tiltak bestemmer fylkesmannen selv omfanget av kontrollen.

Utvalget ønsker også å presisere i loven at det kun er de offentligrettslige sidene av vedtaket som kan lovlig-  
hetskontrolleres. Dette innebærer at spørsmål om det foreligger en privatrettslig forpliktelse for kommunen fremdeles ikke er del av

lovlig-  
hetskontrollen. Slike forhold reguleres av privatrettslige regler, og det er domstolene som må vurdere disse forholdene av vedtaket. I prøv-  
ingen av vedtak med både offentligrettslige og pri-  
vatrettslige sider, vil lovlig-  
hetskontrollen omfatte organets personelle og prosessuelle kompetanse.

#### 27.1.3 Høringsinstansenes syn

Det er om lag 35 høringsinstanser som kommenterer forslagene om lovlig-  
hetskontroll. De fleste er kommuner og fylkesmannsembeter, og de støtter i all hovedsak utvalgets forslag om videreføring av ordningen og de endringene som foreslås. I tillegg er det om lag 45 høringsinstanser som gir sin generelle støtte til utvalgets forslag til ny kom-  
munelov uten å særskilt kommentere lovlig-  
hetskontroll. Blant annet *Fylkesmannen i Sogn og Fjordane*, *Øyer kommune* og *Advokatforeningen* trekker fram at endringene bidrar til at reglene blir bedre strukturert og enklere å forstå. Det er ingen høringsinstanser går imot at selve ordningen videreføres.

KS og de fleste kommunene som uttaler seg, støtter forslaget om å presisere i lovteksten at det må foreligge «særlige grunner» for at staten skal gjennomføre lovlig-  
hetskontroll på eget initiativ. I sin støtte omtaler blant annet *Alta kommune*, *Hammerfest kommune*, *Narvik kommune* og *Kvalsund kommune* forslaget som en begrensning i departementets adgang til å ta opp et vedtak til lovlig-  
hetskontroll på eget initiativ. I enkelte høringsuttalelser fra kommunene blir dette forslaget omtalt som en skjerpelse sammenliknet med gjeldende rett. *Spydeberg kommune* viser til at forslaget «om å legge inn et vilkår om at det må foreligge særlige grunner ... er i tråd med selvsty-  
ringsprinsippet», og *Lørenskog kommune* mener endringen er med på å «tydeliggjøre at kommunene har et reelt selvstyre». *Sorum kommune* stiller seg bak forslaget om at må foreligge «særlige grunner», og uttaler også i den forbindelsen at den mener det er viktig å skille mellom lovlig-  
hetskontroll som er initiert av tre eller flere kommunestyremedlemmer og lovlig-  
hetskontroll som er initiert av fylkesmannen.

Flertallet av fylkesmannsembetene som uttaler seg støtter også denne presiseringen. Blant annet viser *Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder* og *Fylkesmannen i Rogaland* til at lovlig-  
hetskontroll av eget tiltak skal være unntak. *Fylkesmannen i Buskerud* viser til at forslaget er i samsvar med gjeldende praksis, og bidrar til en viktig synliggjøring utad ved at lovlig-  
hetskontroll av eget tiltak kun er en sikkerhetsventil og at fylkesmannen vil

være tilbakeholden med å ta opp saker til lovlighetskontroll. *Fylkesmannen i Østfold* og *Fylkesmannen i Oppland* mener endringen vil gjøre det lettere å kommunisere ut hvilke anvendelsesområde bestemmelsen har, og dette kan bidra til å redusere antall anmodninger om kontroll som ikke er godt begrunnet.

*Sivilombudsmannen* synes å koble forslaget om denne endringen opp mot en vurdering av innbyggernes manglende rett til å kreve lovlighetskontroll. *Sivilombudsmannen* mener at manglende klagerett på en avgjørelse av stor betydning bør være et sentralt moment i fylkesmannens skjønnsmessige vurdering av om det skal foretas lovlighetskontroll med avgjørelsen.

Mange av høringsinstansene støtter forslaget om en mer utfyllende lovtekst. For eksempel nevner blant annet *Fylkesmannen i Buskerud*, *Skedsmo kommune*, *Fylkesmannen i Rogaland* og *Narvik kommune* at det er positivt å lovfeste at det kun er avgjørelsens offentligrettslige sider som kan prøves. Blant annet *Advokatforeningen* framhever fordelene av at fristene for å fremme krav om lovlighetskontroll flyttes fra forskrift til lov.

*Sivilombudsmannen* og åtte fylkesmannsembeter, blant annet *Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder*, *Fylkesmannen i Finnmark*, *Fylkesmannen i Hedmark*, *Fylkesmannen i Sogn og Fjordane*, og *Fylkesmannen i Østfold* mener det er uheldig å erstatte «avgjørelse» med «vedtak» i bestemmelsen om lovlighetskontroll. Disse mener blant annet at ordningen vil bli vanskeligere å forholde seg til dersom lovteksten benytter begrepet «vedtak», men med et annet innhold enn vedtak etter forvaltningsloven. Endringen kan skape mer forvirring enn klargjøring. Videre vil det kunne oppfattes som en innskrenkning av muligheten for lovlighetskontroll. *Fylkesmannen i Rogaland* har ingen innvendinger mot dette forslaget, da det ikke skal forstås som en realitetsendring og begrepet «vedtak» kan presist bli beskrevet i veiledningsmateriellet.

*Fylkesmannen i Hedmark* etterlyser en drøftelse av om enkelte typer avgjørelser ikke er egnet for lovlighetskontroll. Dette gjelder særlig avgjørelser som krever prøving av EØS-regler hvor det til dels er etablert andre klageordninger, og i tillegg vil fylkesmannens avgjørelse ikke være autorativ.

*Sivilombudsmannen*, *Fylkesmannen i Vestfold* og *Fylkesmannen i Østfold* reiser spørsmålet om loven bør åpne for at noen prosessledende avgjørelser kan være gjenstand for lovlighetskontroll. Det gjelder blant annet at der avgjørelsene er ment å være autorative eller får betydning for

videre saksbehandling. Som eksempel trekker *Fylkesmannen i Vestfold* fram en avgjørelse om et tiltak er i strid med kommuneplanen, og dermed om tiltaket er avhengig av dispensasjon.

I forbindelse med omtalen om lovlighetskontroll, anfører *Pressens Offentlighetsutvalg* at «enhver» bør kunne gis klagerett til fylkesmannen over avgjørelser om å lukke møter. De viser til flere tidligere framstøt og omtale av dette spørsmålet. *Norsk Journalistlag* og *Norsk Redaktørforening* mener begge at allmennhetens klagerett i saker om lukking av møter må lovfestes i kommuneloven.

#### 27.1.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår at utvalgets forslag til regulering av lovlighetskontroll videreføres. Ordningen er en billig og effektiv måte å fremme tillit til forvaltningen, og er en hensiktsmessig måte for mindretallet til å få prøvd om et vedtak er lovlig. Det er ingen i høringen som har gått mot ordningen, og den synes å ha bred støtte og legitimitet hos kommunene. Videre kan ordningen bidra til økt rettsikkerhet og faglig kvalitet på vedtak.

Departementet mener presiseringene og den nye strukturen utvalget foreslår, vil gjøre bestemmelsene lettere tilgjengelig, og kan i all hovedsak slutte seg til utvalgets vurderinger og forslag. Dette gjelder særlig at enkelte av bestemmelsene fra forskriften tas med i lovteksten og at ulovfestet rett og praksis nå blir lovfestet.

#### *Hvilke avgjørelser kan kontrolleres*

Utvalget foreslår å erstatte begrepet «avgjørelse» med «vedtak» i bestemmelsene om lovlighetskontroll og benytte dette gjennomgående i loven. Det begrunner dette blant annet med at dagens ordning i utgangspunktet kun omfatter endelige avgjørelser, ikke prosessledende avgjørelser. Flere høringsinstanser har gått mot dette forslaget, og departementet ser at det kan være gode grunner til å beholde begrepet «avgjørelser». Likevel mener departementet, i likhet med utvalget, at disse hensynene ikke er tilstrekkelig tungtveiende og vil foreslå å endre begrepet. For det første vil det uansett valg av begrep være spørsmål om den konkrete avgjørelsen kan lovlighetskontrolleres eller ikke. Departementet kan ikke se at denne vurderingen er enklere med å beholde dagens begrep. For det andre vil det å benytte «vedtak» være mer i samsvar med hva som er den faktiske bruken i kommunene og hva som gjennomgående benyttes i loven, se for

eksempel § 11-2 første ledd. Ettersom avgjørelser, som ikke er vedtak etter forvaltningsloven, i stor utstrekning omtales som vedtak i dag, anser ikke departementet at det vil bli store utfordringer knyttet til at kommuneloven har en annen definisjon av vedtak enn det som følger av forvaltningsloven § 2. Begrepet «vedtak» i kommunelovsammenheng er videre enn forvaltningsloven, og omfatter avgjørelser som ikke er vedtak etter sistnevnte lov. Begrepene *vedtak* og *å vedta* er videre benyttet gjennomgående i kommunelovens saksbehandlingskapittel.

Departementet er enig med utvalgets vurderinger og forslag til hvilke vedtak som kan være gjenstand for lovlighetskontroll og hvilket omfang kontrollen skal ha. Med tanke på hva selve ordningen med lovlighetskontroll er, bør det i utgangspunktet kun være *endelige vedtak* som kan kontrolleres. I tillegg er det enkelte typer mer prosessledende avgjørelser som er av en slik art at de fremdeles bør kunne kontrolleres.

#### *Hvem som kan kreve lovlighetskontroll*

Departementet foreslår ingen endringer i reglene om hvem som kan kreve at et vedtak skal lovlighetskontrolleres, og slutter seg til utvalgets vurderinger om å begrense til tre kommunestyremedlemmer.

Presseorganisasjonene har i høringsrunden tatt opp spørsmålet om å gi *alle* en klagerett på vedtak om å lukke møter, og blant annet Norsk Journalistlag mener klageretten må lovfestes i kommuneloven. Dette vil da innebære å utvide kretsen av hvem som kan kreve at en slik prosessuell avgjørelse blir gjenstand for lovlighetskontroll. Selv om et vedtak om å holde et møte for åpne eller lukkede dører er betydningsfullt, og reglene om åpne møter ivaretar viktige hensyn, har ikke departementet funnet grunn til å utvide reglene om hvem som kan kreve lovlighetskontroll. Departementet vil derfor ikke foreslå å innføre en rett for allmennheten til å kunne kreve lovlighetskontroll i slike saker. Det er heller ikke aktuelt å innføre en annen form for *klagerett* over slike vedtak. Spørsmålene ble også vurdert i forbindelse med endringene i reglene om møteofentlighet i någjeldende kommunelov. Departementet kan ikke se at det foreligger tilstrekkelig grunnlag for å endre regelverket om hvem som kan kreve lovlighetskontroll, og heller ikke i saker om åpne eller lukkede møter. Vedtak om lukking vil som i dag kunne være gjenstand for lovlighetskontroll ved krav fra tre kommunestyremedlemmer eller på fylkesmannens eget initiativ, og man

kan også klage til Sivilombudsmannen. Departementet mener også dette er en type vedtak hvor det ikke skal stilles særlig strenge krav før det kan sies å foreligge *særlige grunner* for lovlighetskontroll på eget initiativ eller etter oppfordring fra allmennheten.

Det følger av forslaget til § 27-2 at vedtak truffet av et folkevalgt organ eller den kommunale administrasjonen kan lovlighetskontrolleres, og det inkluderer også representantskapene i de interkommunale politiske rådene og de kommunale oppgavefellesskapene da disse organene er folkevalgte organer.

Etter forslaget til ny lov er det åpnet for lovlighetskontroll av vedtak truffet av representantskapet og andre styringsorganer i interkommunale politiske råd eller kommunale oppgavefellesskap. Det reiser spørsmålet om hvem som kan kreve lovlighetskontroll, og hva som ligger i at tre kommunestyremedlemmer kan kreve lovlighetskontroll. En mulig løsning er å kreve at det må være tre kommunestyremedlemmer i samme kommune eller at det er tilstrekkelig med tre kommunestyremedlemmer fra ulike kommuner som alle deltar i samarbeidet. I tillegg kan det reises spørsmål ved om de kommunestyremedlemmene som fremmer kravet må komme fra en kommune som er direkte berørt av det aktuelle vedtaket. Når det gjelder representantskapet i de interkommunale politiske rådene, så består dette kun av kommunestyremedlemmer, jf. forslaget § 18-3 første ledd tredje setning. Departementet mener derfor at dersom tre representantskapsmedlemmer fremmer krav om lovlighetskontroll av en avgjørelse truffet av det interkommunale politiske rådet, kan kravet i § 27-2 første ledd sies å være oppfylt. I tillegg anser departementet at kravet om hvem som kan kreve lovlighetskontroll bør være oppfylt dersom tre medlemmer fra den samme kommunen fremmer krav om lovlighetskontroll av et vedtak. Vedtaket må imidlertid ha en viss tilknytning til den aktuelle kommunen for at kravet skal være oppfylt.

I oppgavefellesskapene er det ikke samme krav til gjennomgående representasjon i representantskapet. Det vil derfor ikke nødvendigvis være kommunestyremedlemmer i representantskapet, og departementet mener dette taler for en annen løsning. Ettersom medlemmene i representantskapet muligens ikke er kommunestyremedlemmer, legger departementet opp til at tre medlemmer av representantskapet ikke selv kan kreve lovlighetskontroll etter § 27-1 første ledd. Dette må gjelde selv om det er faktisk er tre kommunestyremedlemmer fra ulike kommuner i represen-

tantskapet som sammen fremmer et krav. Dersom én kommune har tre medlemmer i representantskapet, og alle er kommunestyremedlemmer, kan disse kreve lovlighetskontroll. Dette vil da være i tråd med hovedregelen i § 27-1. Et vedtak fra representantskapet kan kreves lovlighetskontrollert av tre kommunestyremedlemmer fra en og samme deltakerkommunene, og fylkesmannen kan på anmodning fra representantskapsmedlemmer foreta lovlighetskontroll av eget tiltak dersom vilkårene for dette er oppfylt.

#### *Særlig om fylkesmannens lovlighetskontroll av eget tiltak*

Departementet vil også følge opp forslaget om at fylkesmennene bare skal kunne gjennomføre lovlighetskontroll av eget tiltak der det foreligger «særlige grunner». Ordningen skal være en sikkerhetsventil til bruk hvis fylkesmannen blir oppmerksom på saker hvor det er tvil om lovligheten, for eksempel gjennom henvendelser fra borgerne eller media. Som i dag vil det være opp til fylkesmennenes frie skjønn om det skal foretas lovlighetskontroll. Flere kommuner har i sine høringsvar uttalt at endringen vil innebære at terskelen for lovlighetskontroll av eget tiltak blir hevet, sammenliknet med dagens regler. Utvalget omtaler imidlertid ikke endringen slik, og etter departementets vurdering er dette heller ikke hensikten. Departementet foreslår å ta inn krav om «særlig grunner» i lovteksten som en form for kodifisering og tydeliggjøring av gjeldende rett. Terskelen for fylkesmannens vurderinger blir således som før. Endringen i ordlyden er likevel hensiktsmessig for å synliggjøre at det generelt er en høy terskel for å iverksette lovlighetskontroll av eget tiltak.

## **27.2 Statlig tilsyn med kommunesektoren**

### **27.2.1 Gjeldende rett**

#### *27.2.1.1 Regulering av statlig tilsyn med kommunesektoren*

Kommuneloven kapittel 10 A regulerer statlig tilsyn med kommunene. Bestemmelsene gjelder for tilsyn med plikter som bare er pålagt kommuner (kommuneplikter). Tilsyn med plikter som gjelder for kommuner på lik linje med andre aktører (aktørplikter) omfattes ikke av bestemmelsene i kommuneloven, med unntak av § 60 e om fylkesmannens samordning av tilsyn. Reglene gir ram-

mer, prosedyrer og virkemidler for tilsyn med kommunepliktene, og har som formål å gjøre statlig tilsyn med kommunesektoren mer oversiktlig, ensartet og forutsigbart.

Kommuneloven slår fast at det bare kan føres tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av lovpålagte plikter, jf. kommuneloven § 60 b. At tilsyn skal være lovlighetstilsyn betyr at tilsynsmyndighetens kompetanse til å kontrollere kommunene er underlagt de samme avgrensingene som domstolene, og tilsynsorganene kan ikke overprøve kommunenes forvaltningsskjønn («det frie skjønnet»). Denne avgrensingen følger av legalitetsprinsippet og hensynet til den kommunale handlefriheten.

Det følger av § 60 b at den enkelte særloven gir konkret hjemmel til å føre tilsyn, og angir hvilke lovkrav det kan føres tilsyn med. Fylkesmannen kan altså bare føre tilsyn der det er gitt en konkret lovhjemmel for statlig tilsyn i den aktuelle loven.

Ved vurdering av behovet for å innføre ny hjemmel for å kunne føre tilsyn med lovpålagte oppgaver, skal det gjøres en risiko- og vesentlighetsvurdering av de konkrete lovpålagte oppgavene. Det skal også gjøres en kost-nytteanalyse av tilsyn som virkemiddel. Dette følger av forarbeidene til kommuneloven kapittel 10 A Ot.prp. nr. 97 (2005–2006), Meld. St. 7 (2009–2010) og veilederen *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner* (H-2382 B) fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Den enkelte særlov som gir hjemmel for statlig tilsyn med kommunene, har henvisning til bestemmelsene om tilsyn i kommunelovens kapittel 10 A. Bestemmelsene om tilsyn i kommuneloven gir rammene for det statlige tilsynet, uavhengig av om det enkelte tilsynet som skal gjennomføres er planlagt lang tid i forveien (planlagt tilsyn) eller gjennomføres på bakgrunn av en konkret hendelse (hendelsesbaserte tilsyn). Bestemmelsene i kommuneloven kapittel 10 A stiller ikke krav til særskilt tilsynsmetodikk. Kommuneloven kapittel 10 A legger tilsynsmyndigheten til fylkesmannen, men det er eksempler på at særlovgivningen legger tilsynsmyndighet til andre etater.

#### *27.2.1.2 Saksbehandlingsregler og partsrettigheter*

I tilsynssaker fører fylkesmannen eller andre tilsynsmyndigheter tilsyn med kommunens etterlevelse av lovpålagte plikter. Hvilken rettslig stilling kommunen har som part i en tilsynssak, avhenger

av om det føres tilsyn med kommuneplikter eller med aktørplikter.

Forvaltningsloven gjelder i utgangspunktet ikke når en avgjørelse retter seg mot et annet offentlig organ i egenskap av å være offentlig organ. Dette er tilfellet når det føres tilsyn med kommunepliktene, der tilsynsmyndigheten fører tilsyn med plikter som bare er lagt til kommunen. Derimot følger det av forvaltningsloven § 2 fjerde ledd at et forvaltningsorgan likestilles med private rettssubjekter dersom organet har samme interesse eller stilling i saken som private parter kan ha. I en tolkningsuttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling (201100202) sies det at

det er sikker praksis for at kommuner ... etter forvaltningsloven § 2 fjerde ledd ikke likestilles med private rettssubjekter der det ut fra det aktuelle regelverk mv. utelukkende er aktuelt å treffe vedtak – begunstigende eller inngripende – overfor forvaltningsorganer.

Ved tilsyn med oppfyllelsen av plikter som er lagt til kommunen som forvaltningsorgan, slik det er ved tilsyn med kommunepliktene, gjelder i utgangspunktet ikke forvaltningslovens bestemmelser. Dersom forvaltningsloven skal gjelde for tilsyn med kommunepliktene, må det framgå av den enkelte særlov. Dette er bakgrunnen for at kommuneloven kapittel 10 A har spesielle saksbehandlingsregler for tilsyn, og det følger av § 60 d fjerde ledd at forvaltningsloven kapittel IV til VI, samt §§ 41 og 42, gjelder for saker om pålegg etter § 60 d. Ved tilsyn med aktørplikter har kommunen samme interesse eller stilling i saken som private parter kan ha. Her har kommunen partsrettigheter etter forvaltningsloven.

At forvaltningsloven kapittel IV, V og VI, samt §§ 41 og 42, gjelder for saker om pålegg, innebærer at kommunen får partsrettigheter etter forvaltningsloven i siste fase av en tilsynsprosess. Kommunen har krav på forhåndsvarsel og rett til å klage på et vedtak om pålegg. I praksis kan det oppstå tvil om akkurat når en tilsynssak blir en *sak om pålegg*, og dermed når reglene om partsrettigheter starter å gjelde. Det er ikke tvil om at reglene gjelder når vedtak om pålegg skal fattes. Det betyr blant annet at det skal gis forhåndsvarsel og at vedtaket kan påklages.

Kommuneloven kapittel 10 A har også spesielle saksbehandlingsregler. Tilsynsmyndigheten kan etter § 60 c kreve innsyn i opplysninger og saksdokumenter som er nødvendige for at fylkesmannen kan føre tilsyn uten hinder av taushetsplikt. Ved gjennomføring av tilsyn kan fylkesman-

nen også kreve adgang til kommunale institusjoner, lokaler og anlegg der det er nødvendig.

Kommuneloven § 60 d gir fylkesmannen hjemmel til å gi pålegg til kommunen eller fylkeskommunen om å rette forhold som er i strid med de bestemmelser som fylkesmannen fører tilsyn med.

Det følger av kommuneloven § 60 d andre ledd at kommunen skal gis en rimelig frist for å rette forholdet før pålegg om retting kan benyttes (rettefrist). Rettefristen er en særskilt saksbehandlingsregel, som kommer i tillegg til forvaltningslovens generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak. Kravet om rettefrist framstår i loven som et prosessuelt trinn (et vilkår) i saksbehandlingsprosessen, som må være oppfylt før fylkesmannen kan gi eventuelt pålegg. Sammenliknet med de ordinære saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, kan rettefrist beskrives som en mellomting mellom et forhåndsvarsel og et enkeltvedtak.

Det er i praksis stilt spørsmål ved om rettefristen skal anses som et enkeltvedtak som gir klagerett. Den alminnelige tolkningen som ser ut til å legges til grunn av fylkesmennene, er at rettefrist ikke anses som enkeltvedtak og at det dermed ikke er klagerett.

### 27.2.1.3 Samordning av tilsyn

Kommuneloven § 60 e gir fylkesmannen i oppgave å samordne statlig tilsyn rettet mot kommunen. Til forskjell fra de øvrige bestemmelsene om tilsyn i kapittel 10 A, omfatter § 60 e alt statlig tilsyn som er rettet mot kommuner, det vil si tilsyn med både kommuneplikter og aktørplikter, jf. § 60 a. Fylkesmannens samordning omfatter både det tilsynet som føres av fylkesmannen selv og andre statlige tilsynsmyndigheter. Bestemmelsen fastsetter også en plikt for de øvrige statlige tilsynsmyndighetene til å samarbeide med fylkesmannen og kommunene for å bidra til samordning.

Plikten til å samordne gjelder praktiske sider og bruk av reaksjoner ved tilsynet. Samordningsplikten omfatter prosessuelle forhold, og berører ikke den enkelte tilsynsmyndighetens materielle vedtakskompetanse.

I henhold til § 60 e andre ledd skal alle tilsynsmyndigheter underrette fylkesmannen om tilsynsplaner og om varsel om pålegg eller andre sanksjoner med vesentlige virkninger for kommunen. Tilsynsetater som er utpekt som koordinerende myndighet for tilsyn, skal underrette fylkesmannen om koordinert tilsynsplan. Tilsynsmyndighetene har plikt til å underrette fylkesmannen i for-

kant av eventuell bruk av sanksjoner overfor kommunene.

Videre følger det av § 60 e tredje ledd at tilsynsmyndigheten skal ha en dialog med kommunen om sanksjoner og om kommunens oppfølging. Kommunen plikter å delta i dialogen. Denne dialogen skal være noe mer enn varsling og rett til å uttale seg etter forvaltningsloven. Det skal legges til rette for en reell dialog mellom likeverdige parter.

## 27.2.2 Utvalgets forslag

### 27.2.2.1 Regulering av statlig tilsyn med kommunesektoren

Kommunelovutvalget skulle ifølge mandatet ikke vurdere endringer i de grunnleggende prinsippene og rammene for statlig tilsyn med kommunene. Utvalget ble bedt om å vurdere behovet for å foreta mindre justeringer i regelverket, blant annet om kommunen bør ha sterkere partsrettigheter i forbindelse med gjennomføring av statlig tilsyn.

Utvalget har ikke foretatt noen full gjennomgang av kommuneloven kapittel 10 A om statlig tilsyn med kommuner og fylkeskommuner, men har vurdert spørsmålet om partsrettigheter for kommunene når staten fører tilsyn med kommunene. Utvalget har også vurdert nærmere bestemmelsene om fylkesmannens samordning av statlig tilsyn med kommunepliktene.

### 27.2.2.2 Saksbehandlingsregler og partsrettigheter

Utvalget viser til at når det føres tilsyn med en kommune, er kommunen i realiteten part i saken, og kommunen kommer i samme posisjon som en privat part ville gjort i en tilsynssak. En privat part har i slike situasjoner partsrettigheter etter forvaltningsloven, mens kommunene får partsrettigheter i den siste fasen av en tilsynssak, dersom det er aktuelt å gi pålegg, jf. kommuneloven § 60 d fjerde ledd. Utvalget viser til at det i dette ligger en begrensning i partsrettighetene siden de kun gjelder ved saker om pålegg, og mener det er uklart hva som ligger i begrensningen og når kommunen har slike partsrettigheter.

Utvalget mener prinsipielt at kommunenes partsrettigheter i tilsynssaker er viktig, og ønsker å styrke og klargjøre kommunens rettigheter. Utvalget nevner rettigheter som klagerett, rett til forhåndsvarsling, partsinnsyn, begrunnelse for vedtak og så videre. Det er sentralt at kommu-

nene, som selvstendige rettssubjekter, kan klage på vedtak fra en statlig tilsynsmyndighet som de mener er feil. Utvalget peker også på at et motargument til dette er at både stat og kommune er offentlige instanser, og at det er unødvendig bruk av offentlige ressurser om en offentlig instans skal klage på vedtak fra en annen offentlig instans.

Utvalget mener det i utgangspunktet ikke bør gjelde noen begrensning i kommunens partsrettigheter slik det er etter dagens regelverk, og at kommunene bør ha fulle partsrettigheter i hele tilsynsprosessen når det føres tilsyn, slik at bestemmelser som forhåndsvarsling og klagerett etter forvaltningsloven gjelder fullt ut. Utvalget foreslår derfor endringer i kommuneloven som sikrer at kommunene har alminnelige partsrettigheter etter forvaltningsloven i tilsynssaker. Utvalget foreslår at forvaltningsloven kapittel IV til VI samt §§ 41 og 42 skal gjelde for kommunene i alle faser av en tilsynssak, og at dette framgår av en egen bestemmelse i kommuneloven.

Utvalget peker videre på at det må være sammenheng mellom reglene i forvaltningsloven og kommuneloven. Saksbehandlingsreglene om tilsyn i dagens kommunelov slår fast at kommunen skal få en rimelig frist til å rette et forhold før pålegg benyttes. Utvalget viser til at det i dag er uklart om denne rettefristen er et enkeltvedtak som kan påklages, hvilket er uheldig. Utvalget mener det vil være urimelig for kommunene å ikke ha klagerett på en rettefrist, fordi saken på dette tidspunktet vil framstå som ferdig vurdert fra fylkesmannens side. For kommunene kan det framstå som om fylkesmannen på dette tidspunktet reelt har fattet et vedtak om at kommunens praksis ikke er i samsvar med loven. Manglende retting innen rettefristen vil kunne medføre videre oppfølging fra fylkesmannen i form av vedtak om pålegg. Utvalget peker på at det er uheldig om kommunen, dersom den er uenig med tilsynsmyndigheten, må vente til rettefristen er utløpt og vedtak om pålegget er fattet, for å kunne klage. I praksis vil dette kunne resultere i tidsspille og i at klageadgangen ikke oppfattes som reell for kommunen. Kommunen bør ha en klageadgang med en gang fylkesmannen i realiteten har tatt stilling til saken. Samtidig bør det unngås at kommunen får klagerett to ganger på det som i realiteten er i samme sak, slik tilfelle vil være om kommunen får klagerett først på vedtak om rettefrist og deretter på vedtak om pålegg. Utvalget foreslår derfor at dagens bestemmelse om rettefrist fjernes.

Med utvalgets forslag vil kommunen fortsatt få varsel om et eventuelt pålegg, men da i form av forhåndsvarsel etter forvaltningslovens regler.

Med forhåndsvarsel etter forvaltningsloven i stedet for en rettefrist, vil det bli klart hvilke vedtak kommunene skal kunne påklage. Utvalget viser til at ett ledd i tilsynsprosessen med dette blir tatt bort, og at det legger til rette for at den samlede tilsynsprosessen vil kunne ta noe kortere tid enn i dag. Utvalget viser også til at forslaget åpner for en mer fleksibel tilsynsprosess i det regelverket i mindre grad setter rammer for prosessen.

### 27.2.2.3 Samordning av tilsyn

Utvalget legger til grunn at samordning av statlig tilsyn overfor den enkelte kommune har som formål å sikre at tilsynsvirksomheten er mest mulig rasjonell, effektiv og fremmer læring hos kommunene. Ved at tilsynet er samordnet, blir kommunene belastet i mindre grad og man sikrer mer effektiv gjennomføring av tilsynet som gir bedre kvalitet i den kommunale forvaltningen. Utvalget viser blant annet til NIBR-rapport 2013:20 *Hvordan påvirker statlig tilsyn kommunene og det kommunale selvstyret*, som viser at tilsynet med kommunene kan samordnes bedre. Utvalget ser med bekymring på at intensjonene bak dagens kommunelov ikke synes å være godt nok oppfylt i praksis, og foreslår derfor å ta inn nye krav i kommuneloven til hvordan samordningen skal skje.

Utvalget mener det kan hentes ut effektivitetsgevinster ved å se statlig tilsyn og kommunal egenkontroll i sammenheng. Utvalget mener bedre samspill vil kunne styrke læringseffekten for begge parter, og dermed kunne styrke både den kommunale egenkontrollen og det statlige tilsynet. Utvalget foreslår at tilsynsmyndighetene får plikt til å ta hensyn til kommunenes egen interne kontrollvirksomhet og til å kjenne til relevante forvaltningsrevisjonsrapporter fra kontrollutvalgene. Tilsynsmyndighetene skal vurdere å utsette eller å ikke gjennomføre et planlagt tilsyn hvis kommunene nylig har gjennomført kontroll med det samme temaet.

Utvalget ønsker å styrke samordningen av det statlige tilsynet med kommunene ved å pålegge fylkesmannen og øvrige statlige tilsynsmyndigheter mer konkrete saksbehandlingsplikter i kommuneloven. Utvalget foreslår at fylkesmannen får plikt til å vurdere det samlede omfanget av statlig tilsyn med den enkelte kommune, og at fylkesmannen får plikt til å formidle til andre tilsynsmyndigheter sin vurdering av situasjonen med omfanget av slikt tilsyn i enkeltkommuner til bruk i planlegging av tilsyn. Videre foreslår utvalget at fylkesmannen skal kunne fastsette frister for når underretning om tilsynsplaner skal være sendt fyl-

kesmannen for at tilsyn skal kunne gjennomføres det aktuelle året.

Utvalgets flertall (tolv medlemmer) foreslår videre at fylkesmannen skal ha beslutningsmyndighet overfor øvrige tilsynsmyndigheter når det gjelder omfang og detaljeringsgrad av tilsyn, hvis fylkesmannen ser at det samlede omfanget er for stort. Flertallet mener dette vil gi fylkesmannen en reell mulighet til å utøve en samordning, slik at ressursbruken både for kommunene og tilsynsorganene kan bli bedre. Flertallet ser at tildeling av slik myndighet til fylkesmannen innebærer et skifte og noe nytt i lys av styringsprinsippene som ellers gjelder i statsforvaltningshierarkiet. Flertallet mener imidlertid at grepet vil sikre en reell samordningsmyndighet og at ulempen for øvrige tilsynsmyndigheter ikke bør være stor. Dette vil videre bare gjelde for planlagte tilsyn, og dersom det er forhold som tilsier at det er behov for hendelsesbaserte tilsyn, vil dette uansett kunne gjøres.

Mindretallet (ett medlem) støtter forslaget om å lovfeste mekanismer som vil styrke fylkesmannens samordningsrolle, men går imot at fylkesmannen skal ha en beslutningsmyndighet overfor andre tilsynsmyndigheter. Mindretallet legger til grunn at i de tilfellene andre tilsynsmyndigheter velger ikke å følge fylkesmannens henstilling, må man legge til grunn at det er gode faglige grunner for dette som fylkesmannen kanskje ikke har tilstrekkelig informasjon om eller kompetanse til å vurdere.

### 27.2.3 Høringsinstansenes syn

#### 27.2.3.1 Regulering av statlig tilsyn med kommunesektoren

Mange høringsinstanser (90) uttaler seg til forslagene om statlig tilsyn, og hovedtrekkene i utvalgets forslag om tilsyn med kommunenes plikter får stor tilslutning. En del høringsinstanser understreker at det er viktig at tilsynet fortsatt skal være lovlighetstilsyn, det vil si tilsyn med kommunens oppfyllelse av plikter pålagt i lov, og at tilsynet ikke skal vurdere kommunenes skjønnsutøvelse.

#### 27.2.3.2 Saksbehandlingsregler og partsrettigheter

Det er få høringsinstanser (15) som konkret kommenterer forslagene om partsrettigheter.

De kommunene som har uttalt seg, støtter i hovedsak utvalgets forslag. En del kommuner

uttaler også at det bør settes en terskel for hva fylkesmannen kan kreve av opplysninger fra kommunene i forbindelse med tilsyn. *Advokatforeningen* støtter forslaget om at forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak bør komme til anvendelse for statlig tilsyn og begrunner dette med hensynet til kommunalt selvstyre, at kvaliteten på tilsyn vil kunne heves. Advokatforeningen antar at det ikke vil medføre noen store tilleggsbyrde i og med at reglene i stor grad allerede følges og at prosessen for øvrig vil forenkles.

Blant fylkesmenn og andre tilsynsmyndigheter er synspunktene delt. *Fylkesmannen i Sogn og Fjordane* etterlyser en grundigere vurdering av hvorfor en kommune, som er en offentlig myndighet, i tilsynssaker skal likestilles med en privat part når det gjelder partsrettigheter etter forvaltningsloven. Fylkesmannen påpeker at kommuneloven skal gjelde for tilsyn med kommunepliktene og at det ikke er opplagt at det er relevant å sammenlikne med rettigheter for private parter. Fylkesmannen savner en grundigere vurdering av hvilke deler av tilsynet som egner seg for å gi kommunen fulle partsrettigheter etter forvaltningsloven, og uttaler blant annet

Utvalet går lite inn i kva føremålet med tilsyn er og kva motstående interesser som kan vere aktuelt ved eit tilsyn. Før dette er klarlagt, bør det etter vårt syn ikkje gjevast reglar som utan vidare gjev kommunen partsrettar i alle tilsynssaker.

Vi mener etter dette at den noko uklare rettsstilstanden som følge av tolkinga av uttrykket «saker om pålegg» kanskje bør løysast på ein annan måte enn framlegget medfører, eller i alle fall at det bør tenkjast grundigare gjennom og definerast særskilt kva partsrettar ein kommune bør ha.

*Fylkesmannen i Østfold* er enig i at rettefristen har en uklar rettslig status, men støtter ikke forslaget om å fjerne den. Fylkesmannen mener dagens ordning med en rettefrist før et eventuelt pålegg om retting, er viktig for at kommunene skal ønske å gjøre endringer. Der man ender opp med å gi pålegg om retting, opplever kommunen det som negativt. Slik dagens kommunelov § 60 d fungerer, har kommunene gode prosesser på de områdene de ser de må gjøre endringer på for å unngå pålegg. Fylkesmannen i Østfold mener det er viktig å presisere at det ikke er klagerett på fastsettelse av rettefrist.

*Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)* er blant de høringsinstansene som går

imot forslaget, med den begrunnelse at partsrettighetene er tilstrekkelig regulert i dag. DSB mener det er uheldig for dialogen mellom stat og kommune dersom rettefristen fjernes. DSB uttaler at

En slik frist settes ofte fordi utbedringer av tiltak gjerne tar noe tid. Dersom kommunen utarbeider en realistisk fremdriftsplan for utbedring av avvikene, kan det være hensiktsmessig at staten avventer ileggelse av pålegg, og heller setter en rettefrist. En konsekvens av at rettefristen fjernes vil kunne være at tilsynsmyndigheten ilegger et pålegg direkte, uten en forutgående dialog omkring retting. I henhold til utvalget kan tilsynsmyndigheten, i et forhåndsvarsel av mulig vedtak om pålegg, opplyse om at man ikke vil fatte vedtak, dersom kommunen innen en viss frist retter opp påpekte forhold. Ifølge utvalget skal en slik frist imidlertid ikke være formulert som noe krav til kommunen. En slik tilnærming antas imidlertid ikke å bidra til en mer konstruktiv dialog og tilsynsprosess. Det antas heller ikke at viljen til å rette avvikene øker dersom fristen for retting settes av det offentlige enten i forhåndsvarselet eller gjennom pålegg. Vi erfarer at legitimiteten til tilsynsmyndigheten og relevansen av reaksjonene på lovbrudd derimot øker når disse utformes i dialog med kommunen. Videre bør kommunen selv, som ansvarlig for oppgaven etter loven, være den som finner løsninger som bringer kommunens praksis i samsvar med lovens krav.

*Fylkesmannen i Oppland* påpeker at «tilsynsprosessen varierer fra sektor til sektor og mener det er bra at det foreslås en ensartet praksis». Fylkesmannen viser til at rettefristen i hovedsak brukes til å gi kommunen mulighet til å kommentere fakta og i mindre grad kommentere rettsanvendelsen.

*Statens helsetilsyn* mener forslaget om å fjerne rettefristen både har positive og negative sider, og mener de negative sidene ikke er tilstrekkelig belyst i utredningen. Deres erfaring er at dialogbasert oppfølging fungerer godt for å nå framtidig etterlevelse av regelverket, og at det er svært sjelden at tilsyn ender med vedtak om pålegg. Helseilsynet mener departementet bør vurdere om det kan finnes mellomløsninger som bedre kan forene de ulike hensynene.

*Utdanningsdirektoratet* støtter forslaget fra utvalget. Direktoratet mener det er uheldig med en mulighet til å klage på samme tilsyn/vedtak to



ganger, slik tilfellet er med en klagemulighet både på rettefristen og på et senere pålegg, og at kommunen bør ha en reell klageadgang med en gang fylkesmannen har tatt stilling til saken.

### 27.2.3.3 Samordning av tilsyn

Det er en del høringsinstanser (om lag 60) som uttaler seg om behovet for samordning, og om forslaget til regulering av fylkesmannens samordning med tilsyn med kommunene. De fleste kommunene støtter forslaget og mener det er positivt at fylkesmannen får en tydeligere samordningsrolle. Blant fylkesmenn, organisasjoner og andre statlige etater er innspillene mer varierte.

*Ullensaker, Alta og Hammerfest kommuner* mener det er svært positivt at det legges opp til mer dialog i forkant av tilsyn. *Narvik kommune* støtter intensjonen i utvalgets forslag om samordning, men er usikre på hvordan det vil fungere i praksis og mener at fylkesmannen i større grad bør bruke den hjemmelen som ligger i kommuneloven i dag. *Østfold fylkeskommune* påpeker at det kreves mye av fylkesmannen for å oppnå ambisjonen om bedre samordning, og at fylkesmannen må ha kapasitet og kompetanse til å fylle sin funksjon. *Vennesla og Kristiansand* er blant de kommunene som kommenterer forholdet mellom den kommunale egenkontrollen og statlig tilsyn. De viser til at det er viktig med tett dialog mellom kommune og fylkesmann, blant annet må fylkesmannen se hen til hva kommunene gjør og tilpasse seg. *Utdanningsdirektoratet* peker på at statlig tilsyn og kommunens egenkontroll har ulike formål, og støtter forslaget om å øke samspeillet mellom dem, men peker samtidig på at egenkontroll ikke kan erstatte tilsyn.

Flere fylkesmannsembeter støtter utvalgets forslag til å styrke deres samordningsrolle, blant annet mener *Fylkesmannen i Hordaland* at forslaget kan legge til rette for en mer effektiv samordning av tilsyn. *Fylkesmannen i Oppland* mener det er viktig at fylkesmannen får nødvendige verktøy til sin samordningsoppgave. *Fylkesmannen i Rogaland* mener at en plikt til å drøfte prioritering og gjennomføring ikke kan forsvares ressursmessig dersom det skal bety drøfting med hver enkelt kommune. Samordning bør være kunnskapsdeling mellom tilsynsetater og kommunal egenkontroll. Denne fylkesmannen uttaler at

tilsynsområder og tilsynsomfang bør fastsettes etter en grundig risikovurdering både regionalt og lokalt, og det må være mulig å finne

gode løsninger for samordning med kommunenes egenkontroll uten en slik plikt.

*Skiptvet kommune* er blant de som støtter flertallets forslag om at fylkesmannen bør få beslutningsmyndighet til å koordinere andre tilsynsmyndigheter. Skiptvet viser til at «dersom omfanget av tilsyn blir for stort kan det føre til at forbedringsarbeid og tjenesteutviklingen stopper opp. Bedre koordinerte tilsyn kan bidra til mindre belastning og mer effektiv gjennomføring av statlige tilsyn.» *Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)* mener at fylkesmannens samordnerrolle er viktig, men er skeptisk til forslaget om å gi fylkesmannen beslutningsmyndighet overfor andre myndigheter.

Vi kan ikke se at lovforslaget tar hensyn til formålet med risikobasert tilsyn, å føre tilsyn med de kommunene og deler av lovverket hvor faren for lovbrudd er størst. Tilsyn skal være en legitim statlig kontroll som sikrer borgerne rettssikkerhet. En generell instruksjonsrett vil undergrave begrunnelsene for tilsynets legitimitetsgrunnlag. I tillegg viser våre undersøkelser at kommunene i snitt har relativt få antall tilsyn per år, og at utfordringen der hvor belastningen blir for stor, i hovedsak kan komme av de hendelsesbaserte tilsynene. Derfor vil ikke, og bør ikke, en instruksjonsrett ovenfor andre tilsynsmyndigheter løse denne utfordringen for kommunene.

*Arbeids- og sosialdepartementet* mener at dersom fylkesmannen skal få myndighet til å gi pålegg overfor andre tilsynsmyndigheter, vil det avvike fra det normale styringsprinsippet der styringslinjene går ovenfra og ned. ASD legger til grunn at KMD gjør en særskilt vurdering av dette opp mot det lovfestete ansvaret og uavhengigheten som de ulike tilsynsmyndighetene har. Også *Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)* påpeker at forslaget går på tvers av ansvarsprinsippet, og mener at planer for samtidige tilsyn bør utarbeides i samarbeid med de sentrale tilsynsmyndighetene slik at planer for landsomfattende/nasjonale tilsyn kan legge til rette for samordning regionalt. *Samferdselsdepartementet* mener forslaget vil legge føringer på statlige tilsynsmyndigheters mulighet til faglige vurderinger og at det ikke er i samsvar med hensikten bak tilsynsvirksomheten. *Advokatforeningen* støtter intensjonen om å styrke samordnerrollen, men stiller spørsmål ved om formålet oppnås best gjennom lovpålegg. Andre vir-

kemidler enn lov framstår som bedre egnet til å fremme fylkesmannens rolle som koordinator.

## 27.2.4 Departementets vurdering

### 27.2.4.1 Regulering av statlig tilsyn med kommunesektoren

Departementet foreslår i likhet med utvalget at hovedtrekkene i gjeldende regulering av statlig tilsyn med kommunene videreføres. Det betyr at ny kommunelov fortsatt skal regulere *hvordan* statlig tilsyn med kommunepliktene skal skje. Når det kan føres tilsyn vil fortsatt følge av den enkelte særlov, som for eksempel opplæringsloven, helse- og omsorgstjenesteloven og sivilbeskyttelsesloven. Det innebærer at det må framgå av den enkelte særloven at det skal kunne føres tilsyn, samt hvilke konkrete lovkrav det kan føres tilsyn med.

Dersom det er aktuelt å gi nye hjemler for tilsyn med kommuneplikter i lovverket, skal det gjøres en vurdering av risiko og vesentlighet som viser behovet for å føre statlig tilsyn. Valg av statlig tilsyn som kontroll- og styringsvirkemiddel skal også kunne forsvares gjennom en kost- og nytteanalyse. Kravene til tilsynshjemler i særlovgivningen bygger på prinsipper nedfelt i Meld. St. 7 (2009–2010) *Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene*. Disse prinsippene har siden den tid vært nedfelt i retningslinjene for statlig styring med kommunesektoren, som er inntatt i Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner* (H-2382 B).

Med denne proposisjonen videreføres disse rammene for når det skal kunne gis lovhomekler for å føre statlig tilsyn med kommunene.

Departementet foreslår at virkeområdet for bestemmelsene om tilsyn i kommuneloven videreføres. Dette er i samsvar med utvalgets lovforslag, og innebærer at reglene i lovforslaget kapittel 30 gjelder for tilsyn med kommunepliktene, med unntak av bestemmelsene om fylkesmannens samordning av tilsyn. Samordningsbestemmelsene i lovforslaget §§ 30-6 og 30-7 vil også gjelde for tilsyn med aktørplikter.

Med kommuneplikter menes plikter som bare er pålagt kommunene, altså der ansvaret er lagt til kommunene som sådan. Kommunene har mange slike lovpålagte plikter som er lagt til kommunene som forvaltningsorgan. Mange er knyttet til de viktigste velferdsområdene, som for eksempel barnevern, opplæring og kommunale helse- og omsorgstjenester, til oppgaver som samfunnssik-

kerhet, folkehelse og planlegging. Motstykket til kommuneplikter er aktørplikter, det vil si plikter som stiller krav til enhver som driver en aktivitet eller tilbyr en tjeneste. Der en tilsynsmyndighet fører tilsyn med aktørplikter, for eksempel der Arbeidstilsynet fører tilsyn med kommunen som arbeidsgiver, reguleres tilsynet av sektorlovgivningen.

Departementet foreslår å videreføre kravet om at tilsyn med kommunepliktene skal være lovlig-  
hetstilsyn. At tilsynet skal være lovlig-  
hetstilsyn, betyr at tilsynsmyndighetenes kompetanse til å kontrollere kommunene er underlagt de samme avgrensingene som domstolene, og at tilsynsorganene kan ikke overprøve kommunenes forvaltningsskjønn («det frie skjønnet»). Denne avgrensingen er begrunnet i hensynet til den kommunale handlefriheten og legalitetsprinsippet, og er et uttrykk for rammestyringsprinsippet. At tilsynet skal være lovlig-  
hetstilsyn forutsetter at tilsyns-  
myndighetene er tydelige på når det føres tilsyn og når det gis veiledning.

Hvem som er tilsynsmyndighet følger av tilsynshjemmelen i den enkelte særlov. I de fleste tilfeller er det fylkesmannen som fører tilsyn med kommuneplikter, for eksempel etter barnehageloven, introduksjonsloven og folkehelseloven. Det er likevel noen få eksempler på at andre statlige tilsynsmyndigheter fører tilsyn med kommunene direkte. For eksempel fører Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap tilsyn med kommunens plikter etter brann- og eksplosjonsvernloven, det samme gjelder Kystverket etter noen av oppgavene i havne- og farvannsloven. Departementet foreslår at tilsynsmyndigheten omtales som «fylkesmannen» i lovforslaget. I de tilfellene det er regulert i særloven at andre statlige tilsynsmyndigheter fører tilsyn, vil de ha samme rettslige stilling som fylkesmannen. Departementet benytter i dette kapitlet «fylkesmannen» som betegnelse på tilsynsmyndighet. Kommunelovens tilsynsregler vil også gjelde for andre, aktuelle statlige tilsynsmyndigheter.

Flere høringsinstanser framhever i sine hørings svar at tilsyn med kommunene fortsatt skal være et lovlig-  
hetstilsyn. Enkelte av disse, blant annet *Alta, Kvalsund og Hammerfest kommuner* mener samtidig det er svært positivt med mer dialog i forkant av tilsyn. Disse kommunene mener en mer dialogbasert tilnærming vil fremme motivasjon til å løse oppgaver. Departementet viser til Prop. 128 S (2016–2017) *Kommuneproposisjonen 2018*, som gir en redegjørelse for regjeringens politikk for statlig tilsyn med kommunesektoren. Blant de tiltakene som skal bidra til å nå

målet om målrettet og effektivt statlig tilsyn, er at det skal legges til rette for læringsaktiviteter i forbindelse med tilsyn. Erfaringer med slike læringsaktiviteter viser at tilsynet gir bedre regeletterlevelse på sikt. Departementet mener det ikke er en motsetning mellom lovlighetstilsyn og læringsaktiviteter i forbindelse med tilsyn, så lenge tilsynsmyndigheten er tydelig på sine roller.

De særlovene som gir hjemmel for statlig tilsyn med kommuneplikter har i sine tilsynsbestemmelser henvisning til kommuneloven kapittel 10 A. Disse lovene må endres slik at de viser til ny kommunelov kapittel 30. Departementet viser til lovforslaget § 31-5 om endringer i andre lover.

#### 27.2.4.2 Saksbehandlingsregler og partsrettigheter

##### *Kommunens partsrettigheter etter forvaltningsloven*

Forvaltningsorganer for stat og kommune er i utgangspunktet ikke parter etter forvaltningsloven når et vedtak fra et annet forvaltningsorgan retter seg mot dem. Hvis kommunene skal ha slike partsrettigheter, må dette reguleres særskilt. Det er bakgrunnen for at kommuneloven § 60 d fjerde ledd slår fast at forvaltningsloven kapittel IV til VI, samt §§ 41 og 42 gjelder for «saker om pålegg».

Departementet foreslår i likhet med utvalget at forvaltningsloven kapittel IV til VI, samt §§ 41 og 42, gjøres gjeldende for hele saksgangen i en tilsynsprosess, ikke kun for «saker om pålegg». Uklarheten om når kommunen får partsrettigheter etter forvaltningsloven når det føres tilsyn med kommunepliktene, vil da ryddes av veien. Kommunens rettsstilling er i dag ulik der det føres tilsyn med kommunepliktene og aktørpliktene. Ved tilsyn med aktørplikter har kommunen «samme interesse eller stilling i saken som private parter kan ha», jf. forvaltningsloven § 2 fjerde ledd. Departementet legger til grunn at kommunen har samme partsrettigheter som private tilsynsobjekter i saker der det føres tilsyn med kommunens aktørplikter.

Endringen som nå foreslås, vil gjøre kommunens rettsstilling mer lik uavhengig om det føres tilsyn med kommuneplikter eller aktørplikter. Kommunenes stilling vil også bli mer lik den som gjelder private parter i tilsynssaker, hvilket særlig kommunene etterlyser i sine høringsuttalelser.

*Fylkesmannen i Sogn og Fjordane* etterlyser en grundigere vurdering av hvilke deler av tilsynet som egner seg for å gi kommunen fulle partsrettigheter etter forvaltningsloven. Departementet

mener forslaget har betydning for kommunenes rettsstilling i den første fasen av en tilsynssak, under saksforberedelsen etter bestemmelsene i forvaltningsloven kapittel IV. Forvaltningsloven kapittel V og VI gjelder krav til vedtaket og regler om klage og omgjøring. Kapittel V og VI, samt §§ 41 og 42, kommer til anvendelse i den fasen av en tilsynssak som klart faller under *saker om pålegg* i kommuneloven § 60 d. Her har kommunen i dag fulle partsrettigheter, og disse videreføres i lovforslaget.

Forvaltningsloven kapittel IV *Om saksforberedelse ved enkeltvedtak* stiller krav til forhåndsvarsling, utrednings- og informasjonsplikt og regler om partenes adgang til å gjøre seg kjent med dokumenter.

Så langt departementet er kjent med, innretter tilsynsmyndighetene saksbehandlingen med tanke på at det kan bli aktuelt å gi et pålegg. *Advokatforeningen* og flere andre høringsinstanser gir uttrykk for at reglene i forvaltningsloven i praksis følges for hele saksgangen i tilsynssaker, også i dag. For eksempel synes det å være praksis at kommunene får forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16 ved at fylkesmannen sender foreløpig tilsynsrapport. Det samme gjelder kravene til utrednings- og informasjonsplikt i forvaltningsloven § 17. Når departementet foreslår å gjøre reglene i kapittel IV gjeldende for hele saksgangen vil det imidlertid være et lovkrav at saksforberedelsen i tilsynssaker må være i samsvar med disse bestemmelsene.

Forvaltningsloven §§ 18 til 21 regulerer partens innsyn i sakens dokumenter. I tilsynssaker vil de fleste av sakens dokumenter være de dokumenter som kommunen selv sender inn, og som fylkesmannen etter gjeldende rett kan kreve framlagt etter § 60 c og lovforslaget § 30-3. Fylkesmannen kan imidlertid også innhente opplysninger fra andre, for eksempel elever, tjenestemottakere, brukere eller pårørende. Dokumenter fra andre kilder kan da bli del av sakens opplysninger. At forvaltningsloven kapittel IV til VI gjøres gjeldende for alle faser av en tilsynssak, betyr ikke at kommunen får innsyn i flere opplysninger, men at kommunen kan kreve partsinnsyn på et tidligere stadium i tilsynsprosessen.

##### *Særlig om pålegg om å gi opplysninger*

Utvalget foreslår å regulere fylkesmannens rett til innsyn i opplysninger og rett til å gjøre undersøkelser. Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av kommuneloven § 60 c, men med enkelte språklige endringer. Det er foretatt en språklig

forenkling ved at presiseringen om at fylkesmannen skal ha tilgang til institusjoner, lokaler og anlegg er endret til at «fylkesmannen kan også foreta de undersøkelsene som fylkesmannen mener er nødvendige». Departementet følger opp utvalgets forslag til justering i ordlyden. Dette er en språklig forenkling og innebærer ikke en endring i fylkesmannens adgang til å kreve innsyn i opplysninger. Med *undersøkelser* menes for eksempel fysisk adgang til institusjoner, lokaler, anlegg mv.

En del kommuner har i sine høringssvar uttalt at det bør settes en terskel for hvor mye dokumentasjon fylkesmannen kan be om i forbindelse med et tilsyn. Disse høringsinstansene mener det er ressurskrevende for kommunene å finne fram og oversende dokumentasjon i forbindelse med tilsyn.

By- og regionforskningsinstituttet (NIBR) har på oppdrag for KS gjort en vurdering av klarhetsprinsipp og terskel for dokumentasjon i tilsynssaker, se NIBR-rapport 2017:9 *Statlig tilsyn – Vurdering av klarhetsprinsipp og terskel for dokumentasjon*. På bakgrunn av intervjuer med seks kommuner finner NIBR at tilsynsmyndigheten krever u hensiktsmessig mye dokumentasjon av kommunen, og at dette krever mye ressurser fra kommunen uten at de ser at det kommer til nytte. NIBR anbefaler med bakgrunn i sin undersøkelse, at loven fortsatt bør ha et krav om at dokumentasjon skal være *nødvendig* for å gjennomføre tilsynet. NIBR anbefaler at det i tillegg innføres en klagerett for kommunene på fylkesmannens pålegg om å utlevere dokumentasjon. En slik klagerett vil gi kommunene som ikke er enige med fylkesmannen i hvilke dokumenter som er nødvendige, en mulighet til å få dette vilkåret vurdert på ny.

Departementet viser til at både kommuneloven § 60 c og utvalgets forslag stiller krav til at de dokumenter og opplysninger som skal utleveres skal være *nødvendige* for å gjennomføre tilsyn. Nødvendighetskravet angir en terskel for hva som kan kreves av dokumentasjon. Fylkesmannen skal i tilsynssaker vurdere kommunens etterlevelse av lovpålagte krav. De opplysningene som fylkesmannen ber om å få utlevert i en tilsynssak, skal være de dokumentene som antas å kunne opplyse saken og spørsmålet om kommunens praksis er i samsvar med krav i regelverket. Departementet er enig med *Giske kommune* som i høringen påpeker at hva som kan kreves av dokumentasjon vil variere mellom de ulike tilsynsområdene og vil bero på den enkelte saks karakter. Det kan derfor ikke gis en konkret regel om hvilken dokumentasjon eller hvor mye dokumentasjon som vil være

nødvendig for å kunne gjennomføre tilsynet. Det vil ofte være i kommunens interesse at fylkesmannen konkretiserer hvilken dokumentasjon som er relevant og nødvendig når det føres tilsyn. Departementet mener den avgrensningen som ligger i nødvendighetskriteriet er hensiktsmessig, og foreslår å videreføre det i lovforslaget § 30-3.

Høringsuttalelser fra en del kommuner og NIBRs rapport viser imidlertid at kommunene opplever at tilsynsmyndighetene ber om for mye dokumentasjon, og at dette oppleves som ressurskrevende for kommunene. Et pålegg om å utlevere dokumentasjon og opplysninger er en prosessledende avgjørelse som faller utenfor begrepet enkeltvedtak i forvaltningsloven. Disse kan i utgangspunktet ikke kan påklages etter reglene i forvaltningsloven kapittel V.

Departementet viser til at forvaltningsloven § 14 har en særlig bestemmelse om saksforberedelse og klage ved pålegg om å gi opplysninger. Bestemmelsen lyder:

Blir noen pålagt å gi opplysninger, skal heime-len for pålegget angis. Vedkommende har rett til å klage over pålegget dersom han mener at han ikke har plikt eller lovlig adgang til å gi opplysningene. Han skal gjøres oppmerksom på klageadgangen i forbindelse med pålegget. Klage, som kan være muntlig, må framsettes straks når den pålegget angår er til stede, og ellers innen 3 dager. Dersom vedkommende forvaltningsorgan finner det påtrengende nødvendig for å gjennomføre sine oppgaver etter loven, kan det kreve at opplysningene blir gitt før klagesaken er avgjort. For øvrig gjelder bestemmelsene i kapittel VI tilsvarende så langt de passer.

Departementet foreslår at forvaltningsloven § 14 gjøres gjeldende for kommunene i saker om tilsyn med kommuneplikter ved at den inkluderes i lovforslaget § 30-5. Dette innebærer at kommunene får rett til å klage på et pålegg om å utlevere informasjon dersom kommunen mener den ikke har plikt eller lovlig adgang til å gi opplysningene. Det følger av § 14 at klageadgangen begrenser seg til lovligheten av pålegget. Kommunenes klage må derfor knytte seg til at vedtaket mangler hjemmel i relevante kompetansegrunnlag, og at kravet om innhenting av opplysninger er i strid med nødvendighetskriteriet. Forvaltningsloven § 14 angir en særskilt frist for klage ved pålegg om å gi opplysninger, og gir regler om oppsettende virkning. Reglene i forvaltningsloven kapittel VI gjelder så langt de passer.

Departementet mener det er lite trolig at det blir mange klagesaker om dokumentasjonskrav. Denne vurderingen deles også av NIBR. En klageadgang kan bidra til å bevisstgjøre partene i en tilsynssak om hvilken dokumentasjon som er nødvendig for å kunne gjennomføre tilsynet på en hensiktsmessig måte.

#### *Bruk av reaksjoner, herunder spørsmålet om rettefrist*

Departementet foreslår, i likhet med utvalget, at det fortsatt skal være pålegg om retting som er den aktuelle reaksjonen når det føres tilsyn med kommunepliktene. Enkelte særlover kan imidlertid ha spesielle regler. Disse vil gå foran de generelle bestemmelsene i kommuneloven.

Dagens kommunelov § 60 d andre ledd har en særskilt bestemmelse om framgangsmåten i forbindelse med retting. Andre ledd lyder:

Før pålegg benyttes skal kommunen eller fylkeskommunen gis en rimelig frist til å rette forholdet.

Slik utvalget og flere høringsinstanser gjør rede for, er det på flere områder praksis at det sendes en foreløpig rapport til kommunen som fungerer som et forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16. Kommunen gis da anledning til å uttale seg om fylkesmannens lovtolkning, de faktiske opplysningene som er lagt til grunn og tilsynsmyndighetens foreløpige vurderinger og konklusjoner. Den foreløpige rapporten er et varsel om mulig vedtak om pålegg, med noen ukers frist til å uttale seg. Dersom fylkesmannen etter å ha mottatt eventuelle innspill eller merknader fra kommunen, mener at kommunen ikke ivaretar sine lovpålagte krav, skal kommunen få en rimelig frist til å rette forholdet (rettefrist). Dette skjer normalt samtidig med at endelig tilsynsrapport oversendes kommunen. Rettefristens lengde fastsettes konkret ut fra antall, type og kompleksitet i de aktuelle avvik/lovbrudd, og fristen kan være fra et par uker til flere måneder. Dersom kommunen ikke retter de avvik/lovbrudd som er konstatert, vil fylkesmannen gi pålegg.

Ordningen med at det skal gis en rettefrist i forkant av et pålegg om retting ble foreslått av Tilsynsutvalget i NOU 2004: 17, men forarbeidene er sparsomme i omtalen av denne regelen. Formålet med rettefristen er at kommunene skal kunne gjøre endringer for å bringe sin virksomhet innenfor regelverket, og da unngå å få et pålegg om retting.

Utvalget foreslår å fjerne rettefristen da de mener den har flere uheldige sider og konsekvenser. Høringsinstansene er delte i sin tilbakemelding på forslaget. For eksempel går *Fylkesmannen i Østfold* og *DSB* imot forslaget med den begrunnelse at rettefristen er et virkemiddel for å gi læring og bedre kommunale tjenester, hvilket er viktige mål for tilsynet. Dersom rettefristen fjernes, kan tilsynsmyndigheten ilegge et pålegg direkte uten en forutgående dialog omkring retting. Disse høringsinstansene mener en slik tilnærming ikke vil bidra til en mer konstruktiv dialog og tilsynsprosess. *Statens helsetilsyn* viser at dialogbasert oppfølging fungerer godt for å oppnå målet med å få til endringsarbeid som sikrer framtidig etterlevelse av krav og plikter i lovgivningen. Departementet vil her peke på at det ikke er noe i veien for å ha en konstruktiv dialog i tilsynsprosessen selv om kravet om rettefrist utgår. Målet om at tilsyn skal bidra til læring og bedre kommunale tjenester er ikke endret. Uten et krav om rettefrist blir imidlertid tilsynsprosessen mer fleksibel og kan tilpasses konkrete behov.

Utvalget legger til grunn at forhåndsvarsel til dels kan ivareta formålet bak rettefristen, og at færre frister vil gi raskere og mer smidige prosesser. Der avvik fra lovkrav vil gi uheldige konsekvenser for tjenestemottakere, innbyggere eller andre parter, er det viktig at det skjer endringer raskt som sikrer at lovkrav følges. Innspillene fra blant annet *Fylkesmannen i Østfold* viser at forhåndsvarsel bare delvis ivaretar rettefristens funksjon. Enkelte høringsinstanser er bekymret for at en effektiv prosess samtidig kan føre til mindre dialog mellom kommune og fylkesmann, og at dette kan føre til at det blir vanskeligere for kommunen å rette opp eventuelle pålegg. Departementet ser denne bekymringen og legger til grunn at en effektiv prosess ikke nødvendigvis er et mål i seg selv. Departementet mener imidlertid at dette handler om hvordan tilsynsmyndighetene velger å gjennomføre tilsynsprosessen, mer enn spørsmålet om at det skal gis en rettefrist.

En god dialog i tilsynsprosessen er like viktig og mulig selv om det ikke er et lovbestemt krav om alltid å gi en rettefrist. I en slik dialog vil det være hensiktsmessig å gi kommunen anledning til å gjøre endringer i virksomheten, dersom det avdekkes som nødvendig i løpet av tilsynsprosessen. Der det er egnet, kan tilsynsmyndigheten velge å avvende å gi et pålegg. Samtidig slipper begge parter å vente på en pålagt formell rettefrist, der det fra første stund er avklart at kommunen er uenig i lovforståelsen og således ikke ønsker å rette forholdet. I så fall kan pålegg gis

med en gang, og kommunen får anledning til å klage uten å måtte vente til rettefristen utløper, slik situasjonen er etter gjeldende rett. Departementet mener tilsynsprosessen med dette forslaget i større grad kan tilpasses den konkrete situasjonen.

Det følger videre av både gjeldende rett (§ 60 d tredje ledd) og utvalgets forslag § 30-4 andre ledd at fylkesmannen skal vurdere de virkningene pålegget eller annen sanksjon hjemlet i lov kan ha for kommunens øvrige virksomhet før slike vedtas. Dette kravet videreføres i lovforslaget. En slik vurdering forutsetter imidlertid at det er en dialog mellom kommunen og fylkesmannen, og det er et krav at denne dialogen finner sted før fylkesmannen gir et pålegg om retting.

Etter departementets vurdering er det behov for å tydeliggjøre når kommunen kan klage på vedtak i tilsynssaker. Når det gis en rettefrist og deretter et pålegg om retting, handler begge disse avgjørelsene eller fristene om den samme saken. Det bør ikke være anledning til å klage på begge avgjørelsene. Departementet er enig med utvalget i at når fylkesmannen gir en rettefrist, kan saken framstå som ferdig behandlet av fylkesmannen. Manglende retting vil normalt medføre en videre oppfølging fra fylkesmannen, og det kan framstå som om fylkesmannen reelt har fattet et vedtak om at kommunens praksis ikke er i samsvar med loven. Det er uheldig med en rettefrist som framstår som et vedtak, men som ikke kan påklages. Samtidig er det uheldig å gi klagerett på to vedtak i samme sak. Etter departementets vurdering er det en nærliggende løsning at kravet om rettefrist oppheves.

Departementet støtter utvalgets forslag og begrunnelse og foreslår at kravet om at kommunen skal få en rimelig frist til å rette et forhold før pålegg benyttes, tas ut av loven. Det følger av lovforslaget at der fylkesmannen finner at det er forhold som er i strid med bestemmelsene det føres tilsyn med, *kan* det gis et pålegg om retting. Fylkesmannen må altså vurdere om det er hensiktsmessig å gi et pålegg eller ikke. I denne hensiktsmessighetsvurderingen vil det være både rom for, og en forventning til, at fylkesmannen har en dialog med kommunen. Departementet mener lovforslaget § 30-4 gir rom for at tilsynsmyndigheten fortsatt kan ha en dialogbasert oppfølging av kommunen. Det vil fortsatt være mulig å la kommunen få anledning til å rette avvik/lovbrudd det er enighet om i løpet av tilsynsprosessen, selv om reguleringen av rettefrist tas ut av loven. Det framgår også indirekte av bestemmelsens andre ledd, som stiller krav til at tilsynsmyndigheten skal vurdere

hvilke konsekvenser pålegg har for kommunen for øvrig. Denne dialogen må skje før et pålegg gis. Dersom det ikke er enighet om at det dreier seg om avvik/lovbrudd, er derimot pålegg aktuelt med en gang, og kommunen kan få brukt sin klagerett uten å vente på at rettefristen utløper. Det er også viktig for tjenestemottakere, innbyggere eller andre som berøres av saken at eventuelle uenigheter mellom kommune og tilsynsmyndighet avklares så raskt som mulig.

Departementet foreslår en justering i lovteksten for å synliggjøre at pålegg er den reaksjonen kommuneloven hjemler. Andre eventuelle sanksjoner overfor kommunen må ha særlig hjemmel i lov.

#### 27.2.4.3 Samordning av tilsyn

Formålet med samordning av statlig tilsyn med kommunene er å sørge for at enkeltkommuner ikke får for stor belastning med flere tilsyn i samme tidsrom. Dersom tilsynsbelastningen i enkeltkommuner blir for stor, kan det gå utover andre kommunale tjenesteområder eller det generelle utviklingsarbeidet i kommunen. Det er også et mål å legge til rette for riktig utnyttelse av offentlige ressurser. Målene for samordning av statlig tilsyn støtter altså opp om de generelle målene for tilsyn. Samordningen omfatter tilsynet med både kommuneplikter og aktørplikter, og inkluderer tilsynsmyndigheter som for eksempel Arbeidstilsynet, Mattilsynet og Datatilsynet. Dette følger av lovforslagets § 30-1 andre ledd og er en videreføring av gjeldende rett.

Departementet foreslår at det presiseres i lovforslaget at det er *planlagt tilsyn* som faller innunder fylkesmannens samordningsoppgave. Planlagt tilsyn omfatter tilsyn som er en del av landsomfattende og nasjonale tilsyn eller tilsynskampanjer, og som velges ut av enten en nasjonal tilsynsmyndighet eller av fylkesmannen på bakgrunn av en vurdering av risiko for svikt og konsekvenser ved svikt, eventuelt på bakgrunn av andre prioriteringskriterier. Samordningsoppgaven omfatter ikke hendelsesbaserte tilsyn. Dette er tilsyn som igangsettes etter en hendelse, og som derfor ikke kan planlegges i forkant. Ulike sektorer benytter til dels ulike begreper, og skillet mellom planlagt og hendelsesbasert tilsyn er ikke relevant for alle tilsynsmyndigheter. Det er tilsynets karakter som er avgjørende for om tilsynet anses å være planlagt eller ikke.

Regjeringen har i Prop. 128 S (2016–2017) *Kommuneproposisjonen 2018* lagt fram for Stortinget en redegjørelse for status, mål og tiltak for

statlig tilsyn med kommunesektoren. I den proposisjonen vises det til Difi-rapport 2016:05 *Statens tilsyn med kommunene* som blant annet ser nærmere på samordning av tilsyn med kommunene. Rapporten viser at fylkesmannen internt har fått til en god samordning i tid, men at det er behov for bedre samordning med de øvrige tilsynsmyndighetene. Spesielt fra fylkesmennene er det etterlyst en bedre samordning mellom nasjonale tilsynsmyndigheter. Stortinget har i behandlingen av kommuneproposisjonen gitt tilslutning til målet om at tilsyn med kommunene skal være koordinert og effektivt. Blant tiltakene som skal bidra til at disse målene nås, er at det skal legges til rette for å utnytte synergier mellom den kommunale egenkontrollen og statlig tilsyn. Videre skal det legges til rette for fylkesmannens samordning av tilsyn, og at nasjonale tilsynsmyndigheter samordner seg i sitt møte med regional stat og kommunene.

Utvalget foreslår flere endringer og presiseringer av samordningsoppgaven til fylkesmannen. Departementet følger i hovedsak opp forslagene, men ikke de elementene som innebærer at fylkesmannen får beslutningsmyndighet overfor andre tilsynsmyndigheter. Det foreslås også noen språklige endringer i forhold til utvalgets forslag.

#### *Fylkesmannens samordningsoppgave*

Departementet foreslår i likhet med utvalget at fylkesmannens oppgave med å samordne statlig tilsyn med kommunene videreføres og styrkes i lovforslaget. Samordningsoppgaven innebærer at fylkesmannen sørger for at de ulike avdelingene som fører tilsyn innad i fylkesmannsembetet er kjent med og tar hensyn til hverandres planer. Oppgaven krever også at fylkesmannen tar en aktiv rolle i dialogen med andre statlige tilsynsmyndigheter og sikrer gjensidig informasjonsutveksling. I samordningsoppgaven ligger å framskaffe en oversikt over, og vurdere det samlede omfanget av statlig tilsyn med kommunene i fylket. Det ligger også i oppgaven å vurdere hvordan tilsyn påvirker den enkelte kommune i fylket. Dette presiseres i lovforslaget § 30-6 første ledd, og i § 30-6 tredje ledd at fylkesmannen skal formidle til andre tilsynsmyndigheter sin vurdering av situasjonen i enkeltkommuner og i fylkeskommunen.

Departementet foreslår at fylkesmannen får en tydeligere rolle i å følge opp og ha dialog med kommunene som en del av samordningsarbeidet. Oppgaven følger av lovforslaget § 30-7 første ledd om at fylkesmannen skal drøfte prioritering og

gjennomføring av planlagte tilsyn med den enkelte kommunen.

Fylkesmannen har god kunnskap om kommunene i sitt fylke, blant annet som følge av den generelle kontakten som er mellom kommune og fylkesmann. Fylkesmannen har en rekke forvaltningsoppgaver overfor kommunene, for eksempel gjennom oppfølging av kommuneøkonomi og som klageinstans for kommunale vedtak innenfor flere sektorer. Fylkesmannens generelle kunnskap om kommunene er nyttig og viktig når det skal gjøres analyser av risiko i forbindelse med utvelgelse av tilsynsobjekter. At fylkesmannen skal drøfte prioritering og gjennomføring av tilsyn med kommuner, betyr at fylkesmannen aktivt skal invitere kommunene til en dialog om deres tilsynserfaringer. Kunnskapen som kommer ut av denne dialogen, vil være et supplement til den øvrige kunnskapen om kommunene som embetet har. Tilsynsmyndighetene skal bruke fylkesmannens vurdering av situasjonen i enkeltkommuner i planleggingen av sin tilsynsvirksomhet.

Departementet mener fylkesmannens oppgaver med å drøfte tilsyn med kommunene, og oppgaven med å formidle sin vurdering til andre tilsynsmyndigheter bør innrettes på den måten fylkesmannen finner formålstjenlig. Det må imidlertid være klart for både kommuner og tilsynsvirksomheter hvordan denne dialogen skal skje, slik at dette er forutsigbart. Vurderingen skal brukes i tilsynsmyndighetenes planlegging av tilsyn. Flere fylkesmenn påpeker i høringen at denne presiseringen i lovforslaget vil kreve en tettere oppfølging enn det fylkesmannen gjør i dag, hvilket også vil kreve flere ressurser i embetene. Departementet er kjent med at samordning av tilsyn prioriteres og innrettes noe ulikt i de forskjellige embetene, men har inntrykk av at oppgaven har fått mer oppmerksomhet de senere år.

Departementet foreslår at alle tilsynsmyndigheter får en plikt til å underrette fylkesmannen om planer for tilsyn og om varsel om pålegg eller sanksjoner som har vesentlige virkninger for kommunen. Det foreslås også at fylkesmannen kan fastsette frister for innsending av tilsynsplener. Departementet mener at muligheten til å fastsette frister vil gi fylkesmannen et verktøy til å få oversikt over omfang og tema for tilsyn, hvilket er en sentral del av fylkesmannens samordningsoppgave. Det er ulike måter man kan underrette om planer for tilsyn på, for eksempel ved innsending av foreløpige planer eller ved gjensidig utveksling av informasjon om planer for tilsyn i møter. Hvordan planer skal formidles vil være opp til den enkelte fylkesmann. Planer for tilsyn bør formid-

les på et tidspunkt som gjør det mulig å justere for eksempel innretningen på tilsynet og utvelgelsen av kommuner.

Plikten til å sende inn tilsynsplaner vil gjelde med mindre bestemmelser i annet regelverk er til hinder for at tilsynsmyndigheten kan sende inn tilsynsplaner. Departementet er kjent med at det for eksempel innenfor mattrygghetsområdet er krav i EU-regelverk som innebærer at en del tilsyn bør eller skal være uanmeldt. I slike tilfeller bør tilsynsmyndigheten vurdere konkret hvor mye informasjon som kan formidles til fylkesmannen uten at føringene for uanmeldte tilsyn brytes.

Departementet er videre kjent med at tilsyns-syklusene og beslutningsprosessene for valg av tilsynsystema og -omfang er ulike i forskjellige sektorer. Det er de nasjonale tilsynsmyndighetene som legger premissene for fylkesmannens tilsynsaktiviteter. I Difi-rapport 2016:05 framgår det at fylkesmennene mener deres samordningsrolle er krevende blant annet fordi de nasjonale tilsynsmyndighetene ikke er tilstrekkelig samordnet. Departementet ser at en lovregulering i kommuneloven av fylkesmannens samordningsrolle ikke alene vil kunne forenkle fylkesmannens samordningsrolle, og viser blant annet til initiativet om å legge bedre til rette for samordning mellom de nasjonale tilsynsmyndighetene som er omtalt ovenfor.

Departementet foreslår også å videreføre bestemmelsen om at tilsynsmyndigheter som er utpekt som koordinerende myndighet for tilsyn, skal underrette fylkesmannen om koordinert tilsynsplan. Eksempel på koordinert myndighet ved tilsyn er den rolle Arbeidstilsynet har i tilsynet etter forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften).

Utvalget foreslo at tilsynsmyndighetene må ha sendt inn tilsynsplaner innen den fastsatte fristen for at tilsynet skal kunne gjennomføres det aktuelle året. Departementet foreslår at denne delen av forslaget ikke følges opp. Regjeringen har gjennom etableringen av en arena for samordning av nasjonalt tilsyn tatt grep som tar sikte på bedre å legge til rette for fylkesmannens samordningsoppgave. Departementet mener at det er et mer egnet virkemiddel å legge til rette for dialog og samordning av de nasjonale tilsynsmyndighetenes styringssignaler til fylkesmennene enn å stille krav i regelverket. Forslaget om at manglende formidling av tilsynsplaner skal føre til at tilsyn ikke kan gjennomføres, reiser også prinsipielle spørsmål som stiller krav til en særskilt begrunnelse. Det vises til drøftelsen nedenfor om å gi fylkesmannen

beslutningsmyndighet overfor andre tilsynsmyndigheter.

#### *Særlig om å gi fylkesmannen beslutningsmyndighet overfor andre tilsynsmyndigheter*

Departementet følger ikke opp flertallets forslag om at fylkesmannen skal kunne pålegge andre tilsynsmyndigheter å tilpasse tilsynsaktivitetene for å unngå at det samlede omfanget av tilsyn i den enkelte kommunen blir større enn forsvarlig. Forslagets intensjon om å tydeliggjøre fylkesmannens rolle i samordningsarbeidet er god, og tilbakemeldingen i høringen fra kommunene og en del fylkesmannsembeter viser at det er et forbedringspotensial i å legge til rette for fylkesmannens samordningsoppgave.

Forslaget om å gi fylkesmannen beslutningsmyndighet overfor andre statlige tilsynsmyndigheter har imidlertid prinsipielle sider som utvalget nevner, men i liten grad drøfter i utredningen. Departementet er enig med Arbeids- og sosialdepartementet i at forslaget om å gi fylkesmannen beslutningsmyndighet er prinsipielt, og at det krever en særskilt begrunnelse.

Det følger av Grunnloven at regjeringen selv fordeler «forretningene» blant statsrådene, jf. § 12 andre ledd. Dette er såkalt grunnlovsumiddelbar kompetanse (prerogativ) som ikke helt kan fratas regjeringen (Kongen i Statsråd). Dette konstitusjonelle utgangspunktet kan tilsi at Stortinget ikke kan vedta lovregler om hvordan tilsynsvirkosheten skal samordnes i statsforvaltningen. Utvalget legger til grunn at dagens regler om samordning er innenfor Grunnlovens ramme, hvilket departementet slutter seg til. Forslagene om å legge beslutningsmyndighet til fylkesmannen over andre statlige tilsynsmyndigheter kan imidlertid utfordre den konstitusjonelt forankrede ansvars- og oppgavefordelingen. Departementet mener at dersom det på senere tidspunkt viser seg nødvendig å gi fylkesmannen en slik myndighet, må dette utredes nærmere. På noen områder kan EU-regelverk være til hinder for å gi fylkesmannen beslutningsmyndighet overfor andre tilsynsmyndigheter. For eksempel stiller EUs personvernforordning krav til at Datatilsynet skal være uavhengig og ikke skal kunne instrueres av andre. Departementet viser videre til mindretallets begrunnelse om at der andre tilsynsmyndigheter velger å ikke følge fylkesmannens henstilling, må man legge til grunn at det er gode faglige grunner til dette som fylkesmannen kanskje ikke har tilstrekkelig informasjon eller kompetanse til å vurdere.



Departementet viser til Prop. 128 S (2016–2017) *Kommuneproposisjonen 2018* der etablering av en arena for nasjonal samordning av tilsyn ble varslet. Denne arenaen ble etablert høsten 2017, og har som mandat å legge til rette for gjensidig informasjon mellom de nasjonale tilsynsmyndighetene, arbeide for samordning av tilsynssykluser, metodikk, begrepsbruk mv. Departementet mener at disse tiltakene er bedre egnete virkemidler for å legge til rette for fylkesmannens oppgave med å samordne tilsyn med kommunene. Dersom det viser seg at disse tiltakene ikke er tilstrekkelige, kan det være aktuelt for departementet å vurdere og utrede nærmere spørsmålet om å gi fylkesmannen myndighet overfor andre tilsynsmyndigheter.

#### *Forholdet til den kommunale egenkontrollen*

Den kommunale egenkontrollen består av administrasjonens internkontroll, revisjon og kontrollutvalgenes virksomhet. Kontrollutvalgene og kontrollutvalgssekretariatenes arbeid har til dels andre formål enn statlig tilsyn; de skal blant annet vurdere og revidere kommunens resultat- og måloppnåelse. Det er samtidig likheter ved tilsyn og forvaltningsrevisjoner som kan gi effektiviseringsgevinster for både tilsynsmyndighet og kommune der de ses i sammenheng. Et av tiltakene for å nå målene for statlig tilsyn med kommunene, er at man skal utnytte synergiene mellom den kommunale egenkontrollen og tilsyn, jf. Prop. 128 S (2016–2017) punkt 6.2.

Utvalget foreslår at tilsynsmyndighetene får plikt til å kjenne til og ta hensyn til kommunens egne interne kontrollvirksomhet og til det samlede statlige tilsynet med den enkelte kommune. Tilsynsmyndighetene skal kjenne til relevante forvaltningsrevisjonsrapporter som kommunene har behandlet, og skal vurdere å utsette eller ikke gjennomføre tilsyn der det nylig er gjennomført kontroll med det samme temaet. Departementet følger i hovedsak opp forslaget, men med noen justeringer i ordlyden.

Forslaget om å lovfeste at det skal tas hensyn til den kommunale egenkontrollen i tilsynsarbeidet får støtte i høringen. Blant annet uttaler *Vennesla kommune* at det er viktig at statlig tilsyn samordnes bedre, og påpeker at det er spesielt viktig med kommunikasjon om forholdet mellom tilsyn og kommunal egenkontroll. De fleste høringsinstansene synes å legge til grunn at samordningen mellom kommunenes egenkontroll og statlig tilsyn skal skje gjennom fylkesmannens samordningsrolle. *Statens helsetilsyn* advarer imidlertid

mot å pålegge tilsynsmyndighetene mer omfattende prosesser enn nødvendig i lov da dette kan være til hinder for at tilsynsressursene kan benyttes mest mulig effektivt og til nytte for befolkningen.

Departementet foreslår at lovteksten presiseres, slik at det framgår klart hvilke deler av den kommunale egenkontrollen tilsynsmyndighetene skal ta hensyn til i sin planlegging, prioritering og gjennomføring av tilsyn. Det er forvaltningsrevisjoner som er den relevante delen av kommunal egenkontroll i denne sammenheng. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak. Kontrollutvalgene skal minst en gang i valgperioden og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret er konstituert, legge fram en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Denne planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens virksomhet med sikte på å finne ut hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon. Planen skal vedtas av kommunestyret. Reglene om forvaltningsrevisjon følger av lovforslaget § 23-3 og er i hovedsak en videreføring av gjeldende rett.

Utvalget viser i sin redegjørelse til at det er effektivitetsgevinster ved gjenbruk av dokumentasjon som kommunene selv har framskaffet ved egen kontrollvirksomhet og statlig tilsyn. I Prop. 128 S (2016–2017) er det under tiltaket om å utnytte synergier mellom den kommunale egenkontrollen og statlig tilsyn i hovedsak forholdet mellom forvaltningsrevisjoner og statlig tilsyn som omtales. Departementet viser til at også annen regnskapsrevisjon og internkontroll er viktige deler av den kommunale egenkontrollen. Det er imidlertid forvaltningsrevisjoner som det er naturlig å sammenlikne og samordne med statlig tilsyn.

Departementet foreslår at loven stiller krav til at tilsynsmyndighetene skal ta hensyn til relevante forvaltningsrevisjonsrapporter i kommunene i sin planlegging, prioritering og gjennomføring av tilsyn. Departementet foreslår i likhet med utvalget at den enkelte tilsynsmyndigheten har en selvstendig plikt til dette, jf. lovforslaget § 30-7 andre ledd. Departementet mener at samordningen mellom kommunenes egenkontroll og statlig tilsyn skal inngå i fylkesmannens samordningsoppgave. Selv om dette er nytt i regelverket har fylkesmennene også i dag i oppgave å sørge for en slik samordning, hvilket framgår av fylkesmannsembetenes virksomhets- og økonomiinstruks. Lovforslaget § 30-7 andre ledd må derfor ses i

sammenheng med § 30-7 første ledd om at fylkesmannen skal drøfte prioritering og gjennomføring av planlagte tilsyn og tilsynsplaner med kommunene. Kommunens plan og gjennomføring av forvaltningsrevisjoner vil her være sentrale tema. Videre har kravet sammenheng med fylkesmannens oppgave med å formidle til andre tilsynsmyndigheter sin vurdering av situasjonen i kommunene, jf. lovforslaget § 30-6 tredje ledd.

At tilsynsmyndighetene skal ta hensyn til relevante forvaltningsrevisjonsrapporter betyr at de skal vurdere å utsette eller ikke gjennomføre et planlagt tilsyn hvis kommunen eller fylkeskommunen nylig har gjennomført kontroll med det samme temaet. Departementet legger til grunn at når tilsynsmyndighetene velger ut tilsynsystema, er det basert på en vurdering av risiko for svikt og konsekvenser av svikt. Slik Statens helsetilsyn påpeker legger fylkesmannen til grunn sin kunnskap om virksomhetenes styring, inkludert deres risiko- og sårbarhetsvurderinger, ulike former for interne evalueringer, gjennomganger og revisjoner når fylkesmannen vurderer behovet for tilsyn. Dette innebærer at tilsynsmyndighetene ikke vil prioritere et tilsyn med det samme tema som en planlagt eller nylig gjennomført forvaltningsrevisjon, med mindre det foreligger særlige grunner.

## 27.3 Kommunen som tilsynsmyndighet

### 27.3.1 Gjeldende rett

På enkelte områder fører kommunen i dag tilsyn med lovpålagte plikter (aktørplikter) der kommunen selv er en av aktørene det føres tilsyn med. Et eksempel er barnehageloven der kommunen som barnehagemyndighet fører tilsyn med både private og kommunale barnehager. Et annet eksempel er kommunenes tilsyn med miljørettet helsevern etter folkehelseloven, der kommunen fører tilsyn med både offentlig og privat virksomhet og eiendom.

Kommunens rolle som tilsynsmyndighet er ikke regulert i kommuneloven. Enkelte av særlovene har bestemmelser som stiller krav til organisering. Det gjelder for eksempel folkehelseloven som hjemler kommunens tilsyn med miljørettet helsevern og forskrift om kommunalt tilsyn med anlegg for sikring mot flom, erosjon og skred og anlegg for å bedre vassdragsmiljøet (vannressursloven).

### 27.3.2 Utvalgets forslag

Utvalget er delt i synet på om det bør innføres særlige regler om kommunen som tilsynsmyndighet i kommuneloven. Utvalgets flertall foreslår at kommuneloven får en bestemmelse om kommunen som tilsynsmyndighet. Flertallet legger vekt på at lovbestemmelsene bør sikre at tilsynet gjennomføres best mulig. Målet bør være å bidra til objektivitet, nøytralitet og tillit i situasjoner der kommunen fører tilsyn med kommunen selv og med sin egen «konkurrent». En bestemmelse i kommuneloven som vil gjelde generelt kan sikre ryddighet og rolleklarhet. Flertallet foreslår derfor en bestemmelse med krav til uavhengighet og likebehandling, og mener det er den beste reguleringsmåten. Et mindretall blant flertallet (to medlemmer) mener det i tillegg bør være krav om dokumentasjon. Utvalgets mindretall (fire medlemmer) mener kommuneloven ikke bør regulere dette spørsmålet i hele tatt fordi krav til likebehandling følger av ulovfestede prinsipper i forvaltningsretten.

### 27.3.3 Høringsinstansenes syn

Om lag 40 høringsinstanser uttaler seg om forslagene til regulering av kommunen som tilsynsmyndighet. Av de høringsinstansene som tar konkret stilling, gir om lag 15 støtte til utvalgets flertallsforslag og om lag 20 støtte til mindretallet. De fleste som støtter mindretallet viser til at kravet til uavhengighet og likebehandling følger av forvaltningsretten generelt. For eksempel *Bømlo kommune*, *Asker kommune*, *Hjelmeland kommune* og *Narvik kommune* støtter mindretallets syn og viser til at likebehandling følger av ulovfestet forvaltningsrett. *Lørenskog kommune* påpeker at en generell regel ikke vil kunne erstatte reglene i særlovgivningen, og mener flertallets forslag fører til uheldig dobbeltregulering.

*Justis- og beredskapsdepartementet* støtter mindretallets syn om at det ikke er behov for en slik bestemmelse i kommuneloven, da dette følger av ulovfestet rett. Dersom det likevel skal tas inn en slik bestemmelse, bør den utformes på en måte som mer konkret gir uttrykk for at kommunen må organisere arbeidet slik at prinsippene for likebehandling og forsvarlighet ivaretas, for eksempel dokumentasjonskrav og konkrete habilitetsregler. *Advokatforeningen* mener det er uheldig å lovfeste uten at det medfører konkrete forpliktelser som kan etterprøves. *DSB og Miljødirektoratet* forvalter regelverk der kommunen fører tilsyn, og disse støtter at det gis regler om nødvendig uavhengig-

het og likebehandling. *Utdanningsforbundet* mener det er behov for lovregulering av dobbeltrollen ved kommunale tilsyn og peker på at private og offentlige barnehager må ha tillit til at barnehagemyndigheten opptrer som fagperson.

#### 27.3.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår at det ikke innføres regler om kommunen som tilsynsmyndighet i kommuneloven. Departementet følger med det mindretallets forslag.

Det er et generelt forbud i forvaltningsretten mot usaklig forskjellsbehandling. Det følger av den ulovfestede læren om myndighetsmisbruk i forvaltningen at virksomheter det føres tilsyn med skal bli vurdert på samme måte, uavhengig av om de er kommunale, statlige eller private. Departementet legger til grunn at der kommunen har fått i oppgave å føre tilsyn, skal denne oppgaven gjennomføres med en objektivitet og nøytralitet som gir tillit til at kommunale virksomheter blir vur-

dert etter de samme kravene som private virksomheter. At den kommunale tilsynsmyndigheten er uavhengig av sine tilsynsobjekter ligger som en forutsetning for likebehandling.

Departementet mener flertallets forslag til regulering av kommunen som tilsynsmyndighet allerede følger av gjeldende rett, og at det ikke er nødvendig å regulere krav til kommunal tilsynsmyndighet nærmere. Det er heller ikke på mange områder at kommunen har i oppgave å føre tilsyn der problemstillingene om likebehandling og uavhengighet er aktuelle. De fagområdene der kommunen har en slik rolle er også ulike av karakter. Departementet mener at på de områdene der det er behov for en nærmere regulering av kommunens tilsynsrolle, kan dette tas inn i den enkelte særlov. Et eksempel på dette er kommunens tilsyn med miljørettet helsevern der folkehelseloven stiller krav til at kommunen skal dokumentere at tilsynet utføres på en måte som sikrer uavhengighet og likebehandling.

## 28 Kommunene som markedsaktør. Forholdet til statsstøtteregelverket

### 28.1 Gjeldende rett

#### 28.1.1 Innledning

Kommunenes kompetanse er negativt avgrenset og de kan involvere seg i en rekke frivillige aktiviteter, herunder drive med næringsvirksomhet. Kommuneloven inneholder ingen bestemmelser om hvordan kommunens næringsvirksomhet skal organiseres.

EØS-avtalen legger ingen begrensninger på det offentlige adgang til å eie og å drive næringsvirksomhet, så lenge virksomheten drives innenfor rammen av EØS-avtalens bestemmelser. Dette innebærer at offentlig eid næringsvirksomhet verken kan diskrimineres eller gis konkurransefordeler i forhold til privat eid virksomhet.

#### 28.1.2 Statsstøtteforbudet i EØS-avtalen artikkel 61 (1)

Økonomisk støtte fra det offentlige vil kunne bedre en virksomhets konkurransedyktighet og dermed medføre en konkurransevridning på det aktuelle markedet. EØS-avtalen artikkel 61 (1) inneholder bestemmelser som forbyr slik støtte. Bestemmelsen lyder:

Med de unntak som er fastsatt i denne avtale, skal støtte gitt av EFs medlemsstater eller EFTA-statene eller støtte gitt av statsmidler i enhver form, som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer, være uforenlig med denne avtales funksjon i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene.

Det kan ut fra denne bestemmelsen settes opp seks vilkår som alle må være oppfylt for at et tiltak skal falle inn under denne bestemmelsen og dermed innebære ulovlig støtte. Hvis ett eller flere vilkår ikke er oppfylt, vil støtten være lovlig etter statsstøttereglene:

1. Støtten må innebære en økonomisk fordel for mottakeren.
2. Støtten må være gitt av staten eller av statsmidler i enhver form.
3. Mottaker av støtten må drive økonomisk aktivitet (foretaksbegrepet).
4. Støtten må begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer eller tjenester (selektivitet).
5. Støtten må vri konkurransen eller true med å vri konkurransen.
6. Støtten må være egnet til å påvirke samhandelen innen EØS-området.

#### *Økonomisk fordel*

Støttebegrepet tolkes vidt. Som et utgangspunkt vil alle økonomiske tiltak som innebærer vederlagsfrie finansielle fordeler fra det offentlige, være omfattet av støttebegrepet. Således vil tiltak som skattelettelser, garantier som ikke er gitt på markedsmessige vilkår, lovbestemte selskapsformer som skjermes mot konkurs, salg av fast eiendom til underpris og krysssubsidiert mellom skjernet offentlig virksomhet og konkurranseutsatt virksomhet være omfattet av støttebegrepet.

#### *Statsmidler*

Selv om artikkel 61 (1) kun omtaler støtte gitt med statsmidler, er det klart at også støtte ytt av kommuner og andre offentlige organer er omfattet av bestemmelsen. Også støtte gitt av foretak som er offentlig eid eller kontrollert, kan omfattes av bestemmelsen.

#### *Foretak*

Statsstøtteregelverket omfatter bare støtte som ytes til foretak. Det er dermed ikke ulovlig å gi statsstøtte til sammenslutninger som ikke anses som foretak etter artikkel 61 (1). Forbudet omfatter heller ikke støtte til privatpersoner eller det offentlige med mindre de opptrer som foretak. I

EØS-avtalens forstand brukes begrepet foretak om enhver enhet som utøver virksomhet av handelsmessig eller økonomisk art, det vil si enhver som tilbyr varer og tjenester i et marked. Begrepets nærmere innhold er utviklet gjennom rettspraksis i EU-domstolen, og den nærmere vurderingen er knyttet til virksomheten enheten bedriver. Økonomisk virksomhet omfatter etter domstolens praksis alle de aktiviteter som tilbys i markedet. Dette innebærer at dersom det offentlige tilbyr en tjeneste i markedet i konkurranse med private aktører, vil tjenesten normalt bli ansett som en økonomisk aktivitet.

#### *Støtten må begunstige enkelte foretak*

EØS-avtalen artikkel 61 (1) setter videre som vilkår at støtten må begunstige enkelte foretak. Dersom man først har slått fast at vilkårene over foreligger, skal det lite til før støtten anses for å være selektiv. Generelle fordeler av økonomisk karakter ytt av det offentlige på grunnlag av objektive kriterier, og som ikke begunstiger bestemte virksomheter eller ervervssektorer, er ikke omfattet av artikkel 61 (1).

#### *Vri konkurransen*

Det skal lite til før et tiltak blir ansett for å vri eller true med å vri konkurransen. Det er nok at tiltaket potensielt styrker foretakets stilling overfor andre aktører. Vedkommende foretak vil da få en konkurransefordel i forhold til konkurrentene.

#### *Påvirke samhandelen*

For at en støtteordning skal være omfattet av artikkel 61 (1), må den påvirke samhandelen innen EØS-området. Dersom støtten kun har virkninger internt i en medlemsstat, eller kun har virkning for samhandlingen med tredjestater, gjelder ikke forbudet. Ettersom det indre markedet utvider seg i retning av stadig mer grenseoverskridende handel, er terskelen for når man mener samhandelen påvirkes, i praksis lav. Det er bare unntaksvis at konkurransevridende effekter av offentlig støtte anses for å begrense seg til bare et nasjonalt marked. Det er nok at samhandelen potensielt påvirkes av støtten. Den aktuelle støttemottakeren trenger ikke være involvert selv i import eller eksport av varer og tjenester. Det er tilstrekkelig at den aktuelle type vare eller tjeneste handles over grensene. Selv om et norsk foretak kun opererer på det nasjonale markedet, vil offentlig støtte kunne føre til at foretaket styr-

kes slik at potensielle konkurrenter fra EØS-området får det vanskelig med å etablere seg på det norske markedet. Samhandelskriteriet vil i et slikt tilfelle være oppfylt.

## **28.2 Ulike statsstøtterettslige problemstillinger**

### **28.2.1 Innledning**

EFTAs overvåkningsorgan (ESA) har de siste årene tatt opp flere saker med Norge som reiser statsstøtterettslige problemstillinger knyttet til at offentlige instanser utøver økonomisk aktivitet i markedet. I det følgende redegjøres det nærmere for disse problemstillingene.

### **28.2.2 Det generelle skattefritaket**

Kommuner er i utgangspunktet fritatt fra skatteplikt. Dette følger av skatteloven § 2-30 (1) bokstav c. Dette unntaket er generelt utformet. Det gjelder ikke bare når kommunene driver med tradisjonell forvaltningsmyndighet, men også når kommunene driver ren forretningsvirksomhet (økonomisk aktivitet). Skattefritaket vil innebære en økonomisk fordel for et foretak (kommunen) etter EØS-avtalen artikkel 61 (1) når kommunen driver økonomisk aktivitet. Skattefritaket vil da være i strid med EØS-avtalen dersom også de øvrige vilkårene i bestemmelsen er oppfylt. Skatteloven ble endret i 2013 som følge av en sak ESA tok opp om finansiering av den norske avfallssektoren. Bakgrunnen for henvendelsen var at kommunale avfallsselskaper som var en del av kommunen som rettssubjekt, på det tidspunktet ikke var skattepliktig for sin næringsvirksomhet. Som følge av denne saken er det i skatteloven § 2-5 (2) tatt inn en bestemmelse som skattlegger inntekter knyttet til avfallshåndtering. Problemstillingen som lå til grunn for denne endringen, er imidlertid generell for all kommunal økonomisk aktivitet, og ESA har på denne bakgrunn tatt opp spørsmålet om skatteloven bør endres slik at all kommunal økonomisk aktivitet blir skattepliktig. Denne saken pågår ennå.

### **28.2.3 Kryssubsidiering**

Ulovlig støtte i form av kryssubsidiering vil forekomme dersom det skjer overføring av midler, direkte eller indirekte, fra skjermet offentlig virksomhet og til konkurranseutsatt virksomhet omfattet av støttebegrepet. Kryssubsidiering vil typisk kunne forekomme i tilfeller hvor kommu-

nene i tillegg til å utføre lovpålagte oppgaver også tilbyr tjenester i et marked og dermed driver økonomisk aktivitet i tilknytning til de lovpålagte oppgavene (blandet virksomhet). Dette kan illustreres med en sak ESA har tatt opp med norske myndigheter. ESA tok opp at en del videregående skoler tilbød sikkerhetskurs som en del av den videregående opplæringen samtidig som de tilbød slike kurs til ansatte i blant annet oljesektoren. Dette var i direkte konkurranse med private tilbydere av tilsvarende kurs. Den forvaltningsmessige delen av virksomheten er normalt finansiert med offentlige midler. Ved blandet virksomhet er det risiko for at deler av disse midlene kommer den kommersielle delen av virksomheten til gode og dermed bidrar til ulovlig krysssubsidiering. Dette vil bidra til at den kommunale kommersielle virksomheten kan underby sine private konkurrenter. I saken om sikkerhetskursene viste ESA til at den kommersielle delen av virksomheten ved enkelte skoler syntes å benytte skolens bygninger, utstyr mv., uten at den kommersielle delen i tilstrekkelig grad ble belastet leiekostnader for dette. Det ble heller ikke ført separate regnskaper (kontoer) for å synliggjøre at det ikke foregikk krysssubsidiering mellom opplæringsdelen og den kommersielle delen av virksomheten. ESA har i flere saker gitt uttrykk for at enten så må den kommersielle aktiviteten skilles ut i egne rettssubjekter eller så må det etableres regler som sikrer at det ikke kan foregå slik krysssubsidiering. Følgende kumulative tiltak antas å være tilstrekkelig for å unngå krysssubsidiering:

- Det må i den interne kontoføringen skilles klart mellom forvaltningsoppgaven og den virksomhet som tilbys i markedet.
- Alle inntekter og kostnader skal fordeles mellom de ulike delene av virksomheten etter konsekvent anvendte og objektivt begrunnede prinsipper.
- Prinsippene for føring av separate regnskaper skal være klarlagt.

I saken om sikkerhetskursene, og i en del andre saker, har norske myndigheter akseptert å gjennomføre slike tiltak. ESA har i tillegg gitt uttrykk for at problemet med støtte i form av krysssubsidiering er generelt for all økonomisk aktivitet, og at norske myndigheter bør innføre en felles løsning for å unngå denne type statsstøtte.

#### 28.2.4 Kommunale garantier

Kommuner hefter ubegrenset for alle forpliktelser de påtar seg. Som deltakere i ulike typer inter-

kommunale samarbeid, for eksempel § 27-styrer og interkommunale selskaper, hefter kommunene også ubegrenset for alle samarbeidets forpliktelser. Dette ansvaret gjelder også for forpliktelser som er knyttet til økonomisk aktivitet i markedet. Da en kommune ikke kan gå konkurs, vil leverandører og långivere i slike tilfeller i realiteten være garantert fullt oppgjør. Ansvarsreglene og konkursforbudet innebærer dermed reelt sett en generalgaranti for den økonomiske virksomheten som foregår i kommunen eller i et oppgavefelleskap. En slik garanti innebærer blant annet at det vil være enklere for virksomheten å få lån, og at den vil oppnå gunstigere lånevilkår enn det som ville vært mulig uten en slik garanti. ESA har i brev til norske myndigheter sommeren 2015 gitt uttrykk for at ordninger med slike kommunale garantier sannsynligvis må anses som en form for statsstøtte.

### 28.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget vurderer det som klart at det er behov for å endre det norske regelverket for å sikre at statsstøtteregelverket overholdes. Utvalget viser blant annet til at ESA på generelt grunnlag har tatt opp problemstillinger knyttet til krysssubsidiering, skattefritak og kommunale garantier.

Da regjeringen er godt i gang med å utrede problemstillingene og har tilgang til personer med spisskompetanse på EØS-retten, i tillegg til at det er viktig å få et enhetlig lovverk på området, framsetter ikke utvalget egne forslag til lovendringer i kommuneloven for å sikre at reglene om organisering er i tråd med statsstøttereglene. Utvalget vurderer det likevel som svært viktig at kommunene i så stor grad som mulig får beholde sin handlefrihet på området og det er viktig at man ikke overoppyller kravene i EØS-avtalen. Da det kan ta tid før et regelverk for kommunene tilpasset statsstøtteretten kommer på plass, oppfordrer utvalget kommunene allerede i forbindelse med høringen av utredningen, om å starte prosessen med å tilpasse sin økonomiske aktivitet til statsstøtteregelverket.

### 28.4 Høringsinstansenes syn

Det er færre enn 10 hørings svar til dette kapitlet.

*Nordreisa kommune* støtter forslaget om at det jobbes videre med endring i lovverket når det gjelder kommunene som markedsaktør.

*Buskerud fylkeskommune* uttaler:

Buskerud fylkeskommune har nylig fått erfare at selv med bistand fra Norges fremste advokater på området, samt gjentatt kontakt med Nærings- og fiskeridepartementet, er det vanskelig å få avgjort om en aktivitet utgjør en økonomisk aktivitet i EØS-rettslig forstand, og om støtte til aktiviteten vil være egnet til å påvirke samhandelen innen EØS. Statsstøttereglene fremstår som et særdeles komplisert og lite tilgjengelig rettsområde, med blant annet internasjonale rettskilder og en rekke uavklarte spørsmål. Buskerud fylkeskommune ber Kommunal- og moderniseringsdepartementet/Nærings- og fiskeridepartementet snarest om å gi kommunene/fylkeskommunene en grundig veiledning i hvordan de skal opptre for å unngå å bryte Norges EØS-forpliktelser.

*KS Bedrift* uttaler blant annet:

KS Bedrift er opptatt av at kommunene skal ha mest mulig frihet knyttet til hvordan oppgavene skal organiseres. Utgangspunktet er at kommunen må kunne bestemme selv om den skal utføre oppgaven i egen organisasjon, overlate dem til et kommunalt eller interkommunalt selskap eller samarbeid, eller sette dem ut på anbud.

KS Bedrift ser at det er behov for å utrede en generell utskillingsplikt for økonomisk aktivitet som utøves av kommunen i markedet. Plikt til å skille ut økonomisk aktivitet fra det kommunale rettssubjektet kan bidra til klare og ryddige skiller mellom den lovpålagte forvaltningsvirksomheten og den mer kommersielt rettede aktiviteten kommunene driver. Vi peker likevel på at det for avfallsbransjen for nylig har blitt innført et krav om regnskapsmessig skille. Et regnskapsmessig skille ble da vurdert som tilstrekkelig til å skille mellom husholdningsavfall (lovpålagt) og næringsavfall (konkurransutsatt) og dermed egnet til å hindre kryssubsidiering mellom disse to aktivitetene.

KS Bedrift mener derfor at regjeringen også bør vurdere alternative modeller for organisering av økonomisk aktivitet og eventuelt unntak fra utskillingsplikten. Dette kan være aktuelt for tilfeller der næringsaktiviteten er av så lite av omfang at utskilling i eget rettssubjekt

ikke er aktuelt, vil bli for kostnadskreven, eller at den henger så nært sammen med den lovpålagte oppgaven at utskilling vil ramme kvaliteten og utførelsen av denne.

*NHO* uttaler blant annet:

For å hindre risiko for ulovlig statsstøtte, anbefaler NHO at departementet allerede nå foreslår et krav i kommuneloven til at kommunale monopolselskap og konkurranseutsatt virksomhet ikke kan være organisert innen samme konsern eller foretak, og heller ikke ha eiendeler i hverandre. Dette vil bidra til at risiko for statsstøtte unngås og sikre like konkurransevilkår uavhengig av om et foretak har kommunalt/fylkeskommunalt eller privat eierskap.

## 28.5 Departementets vurdering

Departementet deler utvalgets syn om at det er grunn til å endre det norske regelverket i lys av statsstøttereglene. Flere ESA-saker de siste årene har vist at statsstøtteproblemstillinger kan oppstå på ulike aktivitetsområder (undervisning, analyse-tjenester, avfall, treningssenter) og det kan framstå som hensiktsmessig å regulere dette mer generelt, enn å ha reguleringer på enkeltområder på bakgrunn av enkeltsaker.

Regjeringen nedsatte sommeren 2016 en eksterne arbeidsgruppe som skulle vurdere konkurranse på like vilkår. Mandatet fokuserte særlig på ESA-saken om skatt og garanti og de problemstillingene denne reiser, både de EØS-rettslige, men også blant annet løsningsalternativer og konsekvenser. Gruppen leverte sin rapport til Nærings- og fiskeridepartementet i januar 2018.

På bakgrunn av dette foreslår ikke departementet noen regler i loven om dette temaet. Dette gjelder også hva gjelder NHOs innspill om begrensninger i konsern- og foretaksorganisering for kommunene for å hindre risiko for ulovlig støtte. Dette er en problemstilling departementet mener må sees i sammenheng med øvrige statsstøtterettslige problemstillinger og som dermed bør vurderes fulgt opp etter den eksterne arbeidsgruppens rapport. I arbeidet med å følge opp den eksterne arbeidsgruppen, vil det også være naturlig å vurdere informasjons- og veiledningstiltak, slik Buskerud fylkeskommune etterlyser.

## 29 Økonomiske og administrative konsekvenser

Reglene i dagens kommunelov har betydelige økonomiske og administrative konsekvenser både for kommunene og for statsforvaltningen. Store deler av det materielle innholdet i dagens lov blir videreført i departementets forslag til ny kommunelov.

Lovforslaget innebærer enkelte nye plikter for kommunene og statsforvaltningen som hver for seg kun har mindre økonomiske og administrative konsekvenser. Sett over tid vil disse endringene i hovedsak også samlet sett ha små økonomiske og administrative konsekvenser.

Eksempelvis får kommunens administrasjon nye lovpålagte arbeidsoppgaver som følge av en utvidet plikt til å informere om kommunens virksomhet, krav til å utarbeide finansielle måltall, utvidete krav til årsberetningen, plikt til å utarbeide eierskapsmelding, utvidet innsynsrett for folkevalgte og plikt til å rapportere om statlig tilsyn til kommunestyret.

Samlet sett vil forslagene som knytter seg til folkevalgtes godtgjøring og velferdsgoder kunne føre med seg enkelte økte utgifter for enkelte kommuner. Dette vil imidlertid ikke gjelde alle kommuner, siden dette i noen grad er kodifisering av praksis. I mange kommuner vil det også være få folkevalgte som har det kommunale vervet som sin hovedbeskjeftigelse, og dermed falle inn under personkretsen som får rett til velferdsgoder.

Departementet foreslår at kontrollutvalget skal utvides fra minst tre til fem medlemmer, at det skal fastsettes reglement for folkevalgte organer, og at folkevalgte på visse vilkår skal ha krav på ettergodtgjøring. Også kommunens revisjon får utvidete arbeidsoppgaver med forslaget til nytt revisjonsmandat.

Målet med disse forslagene er å bidra til bedre styring av og kontroll med kommunene, og dermed blant annet mer effektiv drift. Selv om slike nye plikter i første omgang kan innebære noen mindre kostnader, vil det på noe lengre sikt kunne medføre besparelser.

Forslaget til endringer i minimumsavdrag på lån har økonomiske konsekvenser for de kommunene som ved ikrafttredelse har avdrag som er

lavere enn nytt lovkrav. For disse kommunene vil endringen kreve høyere avdrag og i en overgangsperiode kunne oppleves som en betydelig innstramming av balansekravet. Høyere avdrag på lån i dag innebærer at avdragsbelastningen blir lavere senere, og at rentekostnadene over tid blir lavere. Over tid vil også dette forslaget være kostnadsbesparende.

Lovforslaget om å innføre en ny internkontrollbestemmelse i kommuneloven til erstatning for en rekke internkontrollbestemmelser i særlovgivningen, er ment som en forenkling og forbedring av det samlede internkontrollregelverket. Endringen vil således gjøre det enklere for kommunene å forholde seg til internkontrollregelverket. Ved innføringen av nytt regelverk vil det kunne komme noen kostnader til opplæring, risikovurderinger og justeringer i internkontrollen. På sikt vil imidlertid et forenklet og forbedret regelverk kunne bidra til forbedringer i tjenestene og generelle besparelser.

Når det gjelder interkommunalt samarbeid, er modellene i kapitlet i stor grad en videreføring av gjeldende rett. De er kun et tilbud til kommunene som de selv bestemmer om de ønske å benytte. Forslagene har derfor i seg selv ikke noen økonomiske eller administrative konsekvenser. Eksisterende § 27-samarbeid skal imidlertid etter forslaget omorganiseres til kommunalt oppgavefelleskap eller interkommunalt politisk råd. Det vil knytte seg visse transaksjonskostnader til en slik omdanning. Disse vil likevel være små, i og med at det foreslås overgangsbestemmelser som innebærer at en omdanning ikke utløser skatteplikt, eller plikt til å betale dokumentavgift mv.

Endringene som foreslås i reglene om statlig tilsyn er i stor grad en videreføring av gjeldende rett når det gjelder virkeområde og rammene for tilsynet med kommunesektoren. Det foreslås likevel endringer når det gjelder utvidete partsrettigheter til kommunene, endringer i reaksjonssystemet og endringer i reglene om samordning av tilsyn.

Bestemmelsene om partsrettigheter vil ikke ha økonomiske og administrative konsekvenser av betydning. Forslaget innebærer at kommunene



får status som part på et tidligere tidspunkt i tilsynsprosessen. Videre foreslår departementet at forvaltningsloven § 14 gjøres gjeldende, hvilket gir kommunene adgang til å klage på fylkesmannens beslutning om utlevering av dokumenter i forbindelse med tilsyn. Departementet legger til grunn at disse endringene i liten grad vil gi økonomiske eller administrative konsekvenser.

Endringene i reaksjonssystemet innebærer at kravet om at kommunene skal få en rimelig frist til å rette et forhold før tilsynsmyndigheten gir eventuelt pålegg, ikke vil ha økonomiske og administrative konsekvenser. At rettefristen tas bort betyr at det ikke er tvil om dens rettslige status og en eventuell klagerett. Samtidig har tilsynsmyndigheten fortsatt mulighet til å ha en dialogbasert oppfølging og kan vurdere hensiktsmessigheten av om og eventuelt når det bør eller skal gis et pålegg.

Fylkesmannen får gjennom forslaget styrket sin rolle med å samordne statlig tilsyn med kommunene. Samordningsoppgaven har fylkesmannen også etter gjeldende rett, men andre tilsynsmyndigheter får tydeligere plikter til å la seg samordne og ta hensyn til både tilsynsbelastning og kommunenes egenkontroll enn i dag. Fylkesmannens involvering av enkeltkommuner i prioritering og gjennomføring av tilsyn blir tydeliggjort i lovforslaget. Det vil være opp til den enkelte fylkesmann å innrette dialogen med kommunene om deres tilsynserfaringer på den måte som er hen-

siktsmessig. Den generelle kunnskapen fylkesmannen har om den enkelte kommune vil være viktig her. Departementet mener at totalt sett vil arbeidsbelastningen for fylkesmennene være tilnærmet lik. Det er imidlertid noe usikkerhet knyttet til i hvilken grad oppfølgingen av kommunene vil kreve økte ressurser, og departementet vil derfor følge med på dette.

Ny kommunelov vil generelt kunne medføre noen kostnader i forbindelse med at loven skal innføres. Dette kan knytte seg til opplæring, veiledning og andre engangskostnader knyttet til å tilpasse seg ny lov. På den andre siden har lovforslaget både en enklere struktur og er språklig lettere tilgjengelig enn dagens lov. Dette bør på sikt gjøre det enklere for brukerne av loven å benytte den og sette seg inn i den. Departementet mener også at enkelte av de nye reglene vil gjøre det lettere for kommunene å praktisere loven. Dette gjelder for eksempel reglene om folkevalgte organer og administrasjonen. Forslagene som knytter seg til å tydeliggjøre deres roller og skillet mellom dem, er forslag som vil føre med seg en enklere lov.

Departementet mener etter en helhetlig vurdering at de samlede virkningene av lovforslaget ikke innebærer vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser, verken for kommunesektoren eller for staten. Det er neppe mulig å gi et konkret anslag for de merutgiftene som forslaget medfører.

## 30 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

### Kapittel 1. Lovens formål og virkeområde

#### Til § 1-1 Lovens formål

Se punkt 4.4.

I *første ledd første punktum* sies det at formålet med loven er å fremme det *kommunale og fylkeskommunale selvstyret*. Hva som ligger i selvstyrebegrepet, framgår nærmere i § 2-1 og § 2-2. Kommunene og fylkeskommunene, ved deres innbyggere og folkevalgte organer, skal i stor grad kunne bestemme over egne forhold. Videre er formålet med loven å legge *nødvendige rammer for* dette kommunale selvstyret. I dette ligger at det kommunale selvstyret settes i et nasjonalt perspektiv der nasjonale fellesinteresser, internasjonale forpliktelser og innbyggenes rettigheter kan spille inn. *Andre punktum* sier at det også er et formål med loven å legge til rette for et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse. Lokaldemokrati, eller folkestyre, er fundamentet og begrunnelsen for kommunenes eksistens. Dette er et representativt demokrati, det vil si at folkevalgte tar beslutninger på vegne av innbyggerne. Innbyggerdeltakelse er framhevet særskilt selv om dette også ligger inne i lokaldemokratibegrepet. Alle former for deltakelse fra innbyggerne er inkludert her.

I *andre ledd første punktum* sies det at loven skal legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner kan yte tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne. I dette ligger at en kommunes og en fylkeskommunes sentrale oppgaver er tjenesteyting og samfunnsutvikling. Disse oppgavene skal gjennomføres på en slik måte at de blir til innbyggenes beste. Dette betyr ikke at hver enkelt innbygger til enhver tid skal få det som er best for seg, men at et allment innbyggerperspektiv er sentralt i kommunens og fylkeskommunens tjenesteyting og samfunnsutvikling. I dette ligger først og fremst innbyggerne i egen kommune og fylkeskommune som et fellesskap, men også den enkelte innbygger og eventuelt andre innbyggerfellesskap som innbyggerne i nabokommunene og nabofylkeskommunene eller innbyggerperspektiv på nasjonalt nivå. En kom-

mune og en fylkeskommune er til for sine innbyggere og loven skal legge til rette for at kommunen og fylkeskommunen kan ta hensyn til dette. Samtidig må en kommune og en fylkeskommune selv sagt også ta andre hensyn og gjøre sine prioriteringer, noe som også følger av formålsbestemmelsens øvrige elementer. *Andre punktum* understreker at loven også skal legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner kan drive med offentlig myndighetsutøvelse. Kommunenes og fylkeskommunenes helhetlige samfunnsansvar som kommer til uttrykk gjennom de fire rollene til kommunene og fylkeskommunene, gjenspeiles dermed i formålsbestemmelsen. Rollene som tjenesteyter, demokratisk arena, myndighetsutøver og samfunnsutvikler er alle gjenspeilet i formålsbestemmelsen. I *tredje punktum* sies i tillegg at loven skal bidra til at kommuner og fylkeskommuner er effektive, tillitsskapende og bærekraftige. At kommuner og fylkeskommuner skal være effektive, kan ha flere sider. Noen sentrale sider er raske og gode svar av hensyn til den enkelte innbygger, god organisering og fornuftig bruk av penger. Videre skal loven bidra til at kommuner og fylkeskommuner er tillitsskapende. I dette ligger blant annet at hensyn som etikk, rettssikkerhet og åpenhet skal ivaretas. Kommunene og fylkeskommunene skal generelt drives slik at andre kan ha tillit til dem. Til slutt sies at loven skal bidra til at kommuner og fylkeskommuner er bærekraftige. Her menes bærekraftig i vid forstand.

#### Til § 1-2 Lovens virkeområde

Se punkt 6.4.

Bestemmelsen er i realiteten en videreføring av dagens § 2. Den slår fast at loven gjelder for kommuner og fylkeskommuner, altså både for primærkommunene og det regionale nivået.

Loven gjelder for kommuners og fylkeskommuners virksomhet. *Kommuners og fylkeskommuners virksomhet* omfatter kommunenes og fylkeskommunenes egeninitierte aktiviteter og lovpålagte oppgaver. Dette er en videreføring av gjeldende rett.

*Kommuners og fylkeskommuners virksomhet* omfatter virksomhet som skjer innenfor organer som er opprettet etter reglene i kommuneloven. Det omfatter folkevalgte organer, administrasjon, kommunale foretak og interkommunale samarbeid som er organisert etter regler i kommuneloven. Noen av disse formene for interkommunalt samarbeid kan være organisert som egne rettssubjekter, men vil likefullt være omfattet av kommuneloven. Status som eget rettssubjekt vil ikke være avgjørende for om kommunelovens regler gjelder for slike virksomheter.

Kommuneloven gjelder også for kommunale og fylkeskommunale organer som er opprettet etter særlov, så langt ikke annet er sagt uttrykkelig eller klart forutsatt i særloven. Dette er også videreføring av gjeldende rett.

Organisasjonsformer som er regulert utenfor kommuneloven, vil falle utenfor *kommuners og fylkeskommuners virksomhet*. Dette gjelder eksempelvis aksjeselskaper, interkommunale selskaper, stiftelser, foreninger mv., og det gjelder selv om én eller flere kommuner er eier, stifter, oppdragsgiver mv. Hvis bestemmelser i kommuneloven skal gjelde for slike virksomheter, må det følge av særskilte lovbestemmelser. Slike bestemmelser kan gis i kommuneloven eller i særlover.

## Kapittel 2. Det kommunale og fylkeskommunale selvstyret

*Til § 2-1 Kommunalt og fylkeskommunalt selvstyre*

Se punkt 5.4.1.

Bestemmelsen er ny. Bestemmelsen omfatter de sentrale elementene i det kommunale selvstyret. Selve begrepet kommunalt selvstyre brukes i overskriften, og det er ingen skarp, avgrenset og uttømmende definisjon av begrepet. Innholdet i bestemmelsen utgjør de sentrale elementene i det kommunale selvstyret. Begrepet kommunalt selvstyre inkluderer som regel fylkeskommunalt selvstyre også. I overskriften, og i lovteksten for øvrig, er begge begrepene tatt inn i for å tydeliggjøre at det gjelder både kommuner og fylkeskommuner.

*Første ledd* fastslår at Norge er inndelt i kommuner og fylkeskommuner, og at disse har en egen folkevalgt ledelse. Dette markerer det som ofte kalles «kommunens og fylkeskommunens eksistens» og en desentralisert struktur. Selve inndelingen markerer kommunens og fylkeskommunens stedlige kompetanse. Egen folkevalgt ledelse markerer at en kommune og en fylkeskommune ikke er et forvaltningsorgan innenfor statens forvaltningshierarki. Dessuten sier det

noe om kommunenes og fylkeskommunenes forhold til egne innbyggere.

*Andre ledd* fastslår at hver kommune og fylkeskommune er et eget rettssubjekt, at de kan ta avgjørelser på eget initiativ, og at de må ta selvstendig ansvar for de beslutninger de tar. Posisjonen som selvstendig rettssubjekt gir kommunene og fylkeskommunene en alminnelig rettslig handleevne, inkludert ansvar for bruk av denne rettslige handleevnen. Av pedagogiske hensyn er både initiativfrihet og ansvar inkludert i lovteksten. Når kommunene og fylkeskommunene har status som selvstendige rettssubjekter, innebærer det at flere grunnleggende rettsregler også gjelder for kommunene og fylkeskommunene. Negativt avgrenset handlefrihet kan ses i sammenheng med slik status. Videre markerer status som selvstendig rettssubjekt at legalitetsprinsippet gjelder. Dette er også tatt inn som en egen uttrykkelig bestemmelse i tredje ledd andre punktum.

*Tredje ledd første punktum* markerer at det kommunale selvstyret er underlagt begrensninger ved at det må utøves innenfor de rammer lovgivningen til enhver tid fastsetter. Dette er ikke noen materiell endring i rettsstilstanden, kun en lovfesting av gjeldende rett. *Andre punktum* innebærer lovfesting av et krav til lovhjemmel for at nasjonale myndigheter skal kunne gripe inn overfor kommunene og fylkeskommunene. Lovendringen er av pedagogisk karakter og innebærer ingen materiell endring i rettsstilstanden. Bestemmelsen retter seg mot både Stortinget og statsforvaltningen og fastslår begrensninger for når de kan gripe inn i det kommunale selvstyret. For at Stortinget og statsforvaltningen skal kunne gripe inn overfor kommunene og fylkeskommunene, må de ha hjemmel for dette i lov, eventuelt i bestemmelser med hjemmel i lov. Prinsippet oppstiller dermed et krav til hjemmel i lov, eller i en bestemmelse med hjemmel i lov, for at nasjonale myndigheter skal kunne pålegge kommunene og fylkeskommunene oppgaver eller styre, instruere eller overprøve kommunene og fylkeskommunene. Dette kalles gjerne legalitetsprinsippet.

*Til § 2-2 Prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale og fylkeskommunale selvstyret*

Se punkt 5.4.2.

Bestemmelsen er ny. Den inneholder sentrale prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale og fylkeskommunale selvstyret. Bestemmelsen er formulert slik at prinsippene er «bør-bestemmelser». Dette er altså ikke alminnelige plikter eller absolutte krav som pålegges

nasjonale myndigheter. Dette er prinsipper som gir uttrykk for hvordan nasjonale myndigheter bør utøve sin myndighet, men som ikke innebærer noen rettslig skranke. Det vil således heller ikke vil få noen rettslige konsekvenser om prinsippene ikke følges.

*Første ledd* innebærer lovfesting av et forholdsmessighetsprinsipp som sier at det kommunale og fylkeskommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Etterlevelse av dette prinsippet innebærer at det foretas en avveining der både hensynet til nasjonale mål og hensynet til kommunalt og fylkeskommunalt selvstyre vurderes. Eventuelle begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret bør forbeholdes de tilfeller hvor det er et klart behov for nasjonale føringer og hvor begrensninger er nødvendig. Vurderinger etter bestemmelsen kan være aktuell i ulike situasjoner. I og med at det gjelder et lovkrav for å gi oppgaver og plikter til kommunene og fylkeskommunene vil forholdsmessighetsprinsippet særlig være rettet mot vurderinger knyttet til arbeidet med innføring av slike lover, dog selvsagt slik at Stortinget ikke er bundet av prinsippet. Prinsippet kan også få betydning ved tolkningen og anvendelsen av bestemmelser som gir statsforvaltningen myndighet til å overprøve kommunale og fylkeskommunale vedtak. Vurderinger av prinsippet innebærer at et tiltak må være egnet til å oppnå målet med tiltaket. Det må også være nødvendig for å nå målet. Fordelene med tiltaket må oppveie eventuelle ulemper med tiltaket. Prinsippet anerkjenner statlig styring og kontroll, for eksempel ved klage, tilsyn og innsigelser, men vurderinger må gjøres ved innføring og anvendelse av slike styringsmidler. Nærmere føringer for konkrete vurderinger av et slikt prinsipp kan også følge av andre kilder, som for eksempel retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren, jf. Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren* (2016). Hvilke nasjonale hensyn som kan tenkes å begrunne et inngrep i det kommunale selvstyret, er nærmere omtalt der.

*Andre ledd* innebærer lovfesting av et nærhetsprinsipp som sier at oppgaver fortrinnsvis bør legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne. Med forvaltningsnivå menes stat, fylkeskommune og kommune. Kommunen er det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne. Dette prinsippet innebærer i realiteten at offentlige oppgaver i stor grad bør desentraliseres og

legges til kommunene eller fylkeskommunene. Forbeholdet *fortrinnsvis* gir viktige begrensninger i rekkevidden av dette prinsippet. Vurderingene vil måtte bero på målene som er satt for nasjonal politikk og avveining av andre hensyn og prinsipper for oppgavefordeling. For eksempel kan hensynet til sakens art og omfang eller til effektivitet og økonomi tilsi at oppgaven bør utføres av staten. Dersom det for eksempel er snakk om sterkt regelbundne avgjørelser, med lite lokalt handlingsrom, vil en overføring av ansvaret for oppgaven til kommunene eller fylkeskommunene innebære mer arbeid uten innslag av særlig selvstyre for kommunene og fylkeskommunene. Dette vil være en type oppgave som det i utgangspunktet ikke passer så godt å legge til kommunene eller fylkeskommunene. Det skal gjøres en helhetsvurdering av relevante hensyn og generelle prinsipper for oppgavefordeling, men i formuleringen av prinsippet ligger også at det må være gode grunner for ikke å legge en oppgave nær innbyggerne.

I *tredje ledd* lovfestes et finansieringsprinsipp som sier at innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommuner og fylkeskommuner ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom. Prinsippet fastsetter det sentrale premisset for reell lokal handlefrihet, nemlig at staten bør bidra til at kommunene og fylkeskommunene har et økonomisk handlingsrom. Bestemmelsen er ikke kun rettet mot lovpålagte oppgaver, men sikter til oppgaver i bredere forstand. Herunder vil det for eksempel også være et spørsmål i hvilken utstrekning finansieringen bør gi rom for å oppfylle faglige standarder på ulike tjenestoområder og rom for lokale initiativ som kan gå utover kommunenes og fylkeskommunenes rolle som iverksetter av statlig politikk. Begrepene frie og økonomisk handlingsrom sikter til at kommunene og fylkeskommunene i hovedsak bør ha inntekter som kan disponeres fritt. Bestemmelsen fastsetter samtidig at statens finansiering av kommunene og fylkeskommunene må skje innenfor rammene av den nasjonale økonomiske politikken.

### **Kapittel 3. Kommuneinndeling og kommunenavn mv.**

#### *Til § 3-1 Kommuneinndeling og kommunenavn*

Denne bestemmelsen viderefører reglene i gjeldende kommunelov § 3 nr. 1–4. Det vil være inndelingsloven som regulerer eventuelle endringer i den kommunale og fylkeskommunale inndelingen. § 3 nr. 5 om at kommuner på visse vilkår kan ta i bruk betegnelsen by på kommunen, er ikke

videreført. Dette fordi det ikke knytter seg noen rettsvirkninger til begrepet.

#### *Til § 3-2 Kommunevåpen og kommuneflagg*

Bestemmelsen viderefører regelen i gjeldende kommunelov § 3 nr. 6, men det er gjort enkelte språklige justeringer. For en nærmere beskrivelse av bakgrunnen for bestemmelsen og bestemmelsens innhold vises det til Prop. 157 L (2016–2017).

§ 3-2 første ledd fastslår at kompetansen til å fastsette kommunevåpen og kommuneflagg samt fylkesvåpen og fylkesflagg ligger hos henholdsvis kommunestyret og fylkestinget selv. Dette innebærer at kompetansen ikke kan delegeres videre. I motsetning til lov om flagging på kommunale bygninger nevner ikke bestemmelsen i kommuneloven byvåpen eller byflagg. Etter bestemmelsen skal byvåpen og byflagg regnes som kommunevåpen og kommuneflagg. Det er ingen plikt for kommuner eller fylkeskommuner til å ha våpen eller flagg.

Kravet i *andre ledd* om at kommunevåpen og -flagg og fylkesvåpen og -flagg ikke skal kunne forveksles med eksisterende kommunevåpen og -flagg eller fylkesvåpen og -flagg, påligger henholdsvis kommunestyret og fylkestinget. Bestemmelsen fastslår videre at kommunene må sørge for at kommunevåpen og -flagg og fylkesvåpen og -flagg ikke skal kunne forveksles med eksisterende våpen eller flagg eller annet tegn omfattet av straffeloven § 165 bokstav b og § 166, et statsflagg eller noe som kan oppfattes som et slikt tegn eller flagg. Arkivverket og Patentstyret er således utelukkende rådgivende instans for kommunene og fylkeskommunene.

Etter *tredje ledd* skal kommuner og fylkeskommuner sende en framstilling av våpenet til Arkivverket uten ugrunnet opphold etter vedtak, og Arkivverket skal publisere våpen og flagg uten ugrunnet opphold. Formålet med bestemmelsen er å legge til rette for at Arkivverkets publiserte oversikt over kommunevåpen og kommuneflagg er mest mulig oppdatert. Framstillingen skal være visuell. Det stilles således ikke krav om kommunevåpenet eller kommuneflagget skal framstilles skriftlig ved såkalt blasonering.

Dersom det i forbindelse med kommunesammenslåinger er ønsket å fastsette kommunevåpen og -flagg før ikrafttredelsen av ny kommune, kan de eksisterende kommunene treffe likelydende vedtak og sørge for felles innsending til Arkivverket.

## **Kapittel 4. Informasjon om kommunens og fylkeskommunens virksomhet**

### *Til § 4-1 Informasjon om kommunenes og fylkeskommunens virksomhet*

Se punkt 7.4

Etter *første punktum* plikter kommuner og fylkeskommuner å informere om egen virksomhet. Dette kravet knytter seg til virksomhet som foregår i kommunen eller fylkeskommunen som rettssubjekt. Videre plikter kommuner og fylkeskommuner å informere om virksomhet som foregår i et annet rettssubjekt, når dette utfører oppgaver for kommunen eller fylkeskommunen. Informasjonsplikten vil typisk gjelde for selskaper og andre egne rettssubjekter som er eid av kommuner eller fylkeskommuner, og som yter tjenester enten til kommunene eller fylkeskommunene direkte eller til innbyggerne i kommunene eller fylkeskommunene. Informasjonsplikten gjelder også for virksomhet som foregår i egne rettssubjekter som er helt eller delvis eid av private eller staten, når disse utfører oppgaver for kommuner eller fylkeskommuner. Plikten er kun knyttet til de oppgavene eller liknende andre rettssubjekter utfører for kommunen eller fylkeskommunen. Dette vil for eksempel kunne være å informere om aktiviteter og liknende som andre rettssubjekter utfører for kommuner og fylkeskommuner, og som har direkte innvirkning på innbyggerne i kommunen eller fylkeskommunen. Selve plikten til å informere om forhold i det eksterne rettssubjektet påligger kommunen og fylkeskommunen og ikke det eksterne rettssubjektet som sådan.

Kommuner og fylkeskommuner plikter etter *andre punktum* å legge til rette for at alle kan få tilgang til den informasjonen kommunene eller fylkeskommunene gir. Dette kan innebære både tiltak for å tilpasse informasjonen til mottakerne og tiltak for å gjøre informasjonen fysisk eller elektronisk tilgjengelig. Forpliktelsen etter *andre punktum* innebærer at kommunen skal bruke et klart språk som er tilpasset de forskjellige brukergruppene.

Verken første eller andre punktum regulerer nærmere hvilke konkrete forhold det skal informeres om, hvor mye det skal informeres, hvordan det skal informeres, eller til hvem det skal informeres. Det er i utgangspunktet opp til kommunen og fylkeskommunen selv å vurdere disse spørsmålene ut fra lokale behov og tilgjengelige ressurser. Det vil likevel være i strid med bestemmelsen helt å unnlate å informere eller å informere i svært liten grad. Bestemmelsen gir kommuner og

fylkeskommuner frihet til å fylle informasjonsplikten med innhold. Dette innebærer at innbyggere, presse eller andre ikke kan bruke denne bestemmelsen til å påberope seg at kommunen eller fylkeskommunen ikke har gitt dem den nødvendige informasjonen.

## Kapittel 5. Kommunal organisering. Folkevalgte organer

### Til § 5-1 Folkevalgte organer

Se punktene 9.1 og 9.2

Dette er en ny bestemmelse om hvilke folkevalgte organer som kan opprettes i en kommune eller fylkeskommune, hva organene skal kalles, og hva definisjon på begrepet folkevalgt er.

*Første ledd* fastslår at det kreves hjemmel i lov for å opprette folkevalgte organer. Kommuner og fylkeskommuner kan derfor ikke opprette andre organer enn de som framgår av lov.

I *andre ledd* avklares hva som er folkevalgt organ etter kommuneloven, det vil si folkevalgte organer på lokalt nivå. Folkevalgte organer på nasjonalt nivå er ikke omfattet av denne bestemmelsen eller loven. Alle de folkevalgte organene er listet konkret opp. Organene er nærmere regulert i andre bestemmelser, men denne opplistingen innebærer en avklaring av hva som skal anses som et folkevalgt organ. Kommunens eller fylkeskommunens administrasjon er ikke omfattet av dette. Administrative organer kan således oppnevnes uavhengig av bestemmelsen her.

*Tredje ledd* fastslår at for enkelte konkrete organer skal navnebetegnelsen som framgår av første ledd, benyttes om organet. Kommunene og fylkeskommunene kan således ikke selv velge et helt annet navn på det folkevalgte organet. Et unntak fra dette er at det åpnes for at betegnelsen *by* benyttes i stedet for betegnelsen *kommune*. For eksempel kan en kommune velge å kalle sitt kommunestyre for bystyre i stedet. Det er ikke satt noen vilkår for dette i loven. Av begrunnelsen for å åpne for dette følger at dette ikke bør gjøres i for stor utstrekning. Det åpnes også for å bruke betegnelsen *herad* i stedet for *kommune*. Dette er av hensyn til de kommuner som allerede gjør dette.

*Fjerde ledd* sier at *folkevalgte* etter denne loven er medlemmer av kommunestyret og fylkestinget og andre personer som et folkevalgt organ har valgt inn i et folkevalgt organ. Medlemmer av kommunestyret og fylkestinget omtales gjerne som direkte folkevalgte, mens de andre som er omtalt, er indirekte folkevalgte.

### Til § 5-2 Kommunestyre og fylkesting. Intern delegering

Se punktene 9.1 og 9.5

*Første ledd* fastslår at kommunestyret er det øverste organet i kommunen, og at fylkestinget er det øverste organet i fylkeskommunen.

*Av andre ledd* framgår den myndighet kommunestyret og fylkestinget har som øverste myndighet. Det fastslås at kommunestyret treffer vedtak på vegne av kommunen, og at fylkestinget treffer vedtak på vegne av fylkeskommunen. Denne myndigheten kan være begrenset ved lov.

*Tredje ledd* fastslår at kommunestyret og fylkestinget kan delegerer sin myndighet til å treffe vedtak til andre folkevalgte organer, ordføreren eller kommunedirektøren innenfor rammene av denne loven eller annen lov. I kommuneloven finnes det flere bestemmelser som uttrykkelig og konkret åpner for delegering. Videre finnes det en rekke bestemmelser om at kommunestyret eller fylkestinget *selv* skal avgjøre en sak. Det betyr at kommunestyret eller fylkestinget ikke kan delegerer til andre å ta den aktuelle avgjørelsen.

### Til § 5-3 Kommunestyrets og fylkestingets adgang til å delegerer vedtaksmyndighet til andre rettssubjekter

Se punkt 9.5

*Av første ledd* framgår det at myndighet til å treffe vedtak i saker som gjelder lovpålagte oppgaver, bare kan delegeres til andre rettssubjekter så langt lovgivningen åpner for det. *Andre ledd* sier at for andre saker kan kommunestyret og fylkestinget delegerer myndighet til andre rettssubjekter hvis saken ikke har prinsipiell betydning.

### Til § 5-4 Kommunestyrets og fylkestingets sammensetning

Se punkt 9.1

Bestemmelsen om kommunestyrets og fylkestingets sammensetning er i hovedsak en videreføring av gjeldende regler (§ 7). Det er gjort noen språklige endringer.

### Til § 5-5 Formannskap og fylkesutvalg

Se punkt 9.1

Bestemmelsen om formannskap og fylkesutvalg er en videreføring av gjeldende regler (§ 8). Det er gjort noen språklige endringer. I tillegg er det i *tredje ledd* åpnet for at også formannskapet og fylkesutvalget kan opprette arbeidsutvalg med medlemmer valgt blant medlemmene av formannskapet eller fylkesutvalget. Hvilken myndighet

som kan delegeres til arbeidsutvalget, framkommer av *fjerde ledd*. Disse reglene er i det vesentlige like som de som gjelder for utvalg. Når det gjelder delegering til lederen av formannskapet, vises det til § 6-1 femte ledd.

#### Til § 5-6 Utvalg

Se punkt 9.1

Bestemmelsen om utvalg erstatter dagens bestemmelse om faste utvalg og komiteer (§ 10). Reglene om komiteer videreføres ikke, og bestemmelsene for utvalg vil gjelde for en rekke type utvalg. Utvalgene vil kunne være både tidsbegrensete og varige, og de vil kunne tildeles vedtaksmyndighet, innstillingsrett eller kun utredningsoppgaver. Også utvalg som har enkelte særregler i egne bestemmelser, som kommunedelsutvalg, partssammensatt utvalg og kontrollutvalg, vil være utvalg som er omfattet av denne bestemmelsen så langt ikke de enkelte særregler sier noe annet.

Kommunestyret og fylkestinget må selv fastsette utvalgets virkeområde, varighet og så videre, se § 5-12 om reglement for folkevalgte organer.

For øvrig er bestemmelsen i stor grad en videreføring av gjeldende regler for faste utvalg. Det er gjort enkelte språklige endringer.

I *første ledd* fastslås adgangen kommunestyret og fylkestinget har til å opprette utvalg. Dette kan være for kommunalt eller fylkeskommunalt formål, for deler av den kommunale eller fylkeskommunale virksomheten eller for en geografisk del av kommunen. Det siste er et kommunedelsutvalg. Slike utvalg vil kun kunne få oppgaver og myndighet for saker vedrørende kommunedelen hvis ikke annet følger av lov. Utvalg skal ha minst tre medlemmer.

*Andre ledd* er en videreføring av dagens bestemmelser om valg av medlemmer, leder og så videre og om saksfelt og vedtaksmyndighet.

I *tredje ledd* fastslås det at utvalg kan opprette arbeidsutvalg med medlemmer som er valgt blant medlemmene av utvalget.

I *fjerde ledd* fastslås adgangen utvalget har til å delegerer myndighet til lederen eller arbeidsutvalget. Så lenge kommunestyret eller fylkestinget ikke positivt vedtar at slik delegering ikke skal skje, kan dette gjøres i saker som ikke har prinsipiell betydning. For kommunedelsutvalg kommer i tillegg en særregel om at også lederen av administrasjonen av kommunedelen kan delegeres slik myndighet. Også her er forutsetningen at det gjelder saker som ikke har prinsipiell betydning, og at

kommunestyret eller fylkestinget ikke har bestemt noe annet.

*Femte ledd* er en videreføring av dagens bestemmelse om organisering og nedleggelse av utvalg.

#### Til § 5-7 Direkte valg til kommunedelsutvalg

Se punkt 9.1

Bestemmelsen om direkte valg til kommunedelsutvalg viderefører bestemmelser som i dag står i bestemmelsen om kommunedelsutvalg i § 12. Det er gjort enkelte språklige endringer. For kommunedelsutvalg gjelder i tillegg bestemmelsene i § 5-6 om utvalg. Med denne nye, generelle bestemmelsen om utvalg, som også gjelder for kommunedelsutvalg, er det ikke nødvendig å ha like mange særlige bestemmelser om kommunedelsutvalg som i dagens lov. Det er ikke ment å gjøre noen realitetsendringer for kommunedelsutvalg ved en slik endring i reguleringsmåte.

#### Til § 5-8 Kommunestyre- og fylkestingskomiteer

Se punkt 9.1

Bestemmelsen om kommunestyre- og fylkestingskomiteer er en videreføring av gjeldende regler (§ 10 a). Det er gjort enkelte språklige endringer.

#### Til § 5-9 Styre for institusjon

Se punkt 9.1

Bestemmelsen om styre for institusjon er en videreføring av gjeldende regler (§ 11). Det er gjort enkelte språklige endringer. I dagens § 11 gjelder bestemmelsen for *styre for institusjon o.l.* At *o.l.* er tatt ut av lovteksten, er ment som en språklig forenkling uten realitetsendring.

#### Til § 5-10 Partssammensatt utvalg (administrasjonsutvalg)

Se punkt 9.1

Bestemmelsen om partssammensatt utvalg eller administrasjonsutvalg er en videreføring av gjeldende regler (§ 25). Det er tydeliggjort at dette er et folkevalgt organ ved at bestemmelsen er plassert i kapitlet om folkevalgte organer og også er inkludert i opplistingen av folkevalgte organer i § 5-1. Partssammensatte utvalg er utvalg etter § 5-6, og reglene der gjelder med mindre annet framgår av § 5-10.

Av bestemmelsens *andre ledd* framgår det at det partssammensatte utvalget skal settes

sammen av representanter for kommunen eller fylkeskommunen og representanter for de ansatte. Representantene fra kommunen eller fylkeskommunen vil anses som folkevalgte i tråd med definisjonen i § 5-1 fjerde ledd. Både de folkevalgte og ansatterepresentantene vil ha krav på godtgjøring etter kapittel 8.

Det er for øvrig gjort enkelte språklige endringer i bestemmelsen.

*Til § 5-11 Råd for eldre, personer med funksjonsnedsettelse og ungdom*

Bestemmelsen er en videreføring av dagens § 10 b, som er vedtatt av Stortinget, men ikke trådt i kraft. For nærmere omtale av bestemmelsen, vises det til Prop. 65 L (2016–2017) og Innst. 319 L (2016–2017).

*Til § 5-12 Reglement for folkevalgte organer*

Se punkt 9.1

Bestemmelsen er ny og inneholder krav om at kommunestyret og fylkestinget vedtar et reglement for de folkevalgte organene. Unntaksvis kan det være andre organer enn kommunestyret og fylkestinget som skal vedta slike reglementer. For eksempel vil det være utvalgets oppgave å vedta reglementet hvis utvalget oppretter et arbeidsutvalg. Det er krav om at det skal fastsettes et virkeområde for organet, eventuell vedtaksmyndighet for organet og varighet eller tidsperiode for organet. Eventuelle andre sentrale bestemmelser om organets virkeområde skal også framgå av reglementet. Det er ingen formkrav til et slikt reglement utover at det skal være skriftlig. Det kan godt inngå i et annet reglement eller fastsettes i en arbeidsbeskrivelse eller et mandat.

Kravet gjelder ikke for styret for representantskapet og andre styringsorganer i interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap. Kravet gjelder heller ikke for styre for kommunalt og fylkeskommunalt foretak.

*Til § 5-13 Reglement for delegering og innstilling*

Se punkt 9.5

Bestemmelsen om reglement for delegering og innstilling er i hovedsak en videreføring av gjeldende regler (§ 39 nr. 2). Bestemmelsen stod tidligere i kapitlet om saksbehandling. Det er gjort enkelte språklige endringer.

## Kapittel 6. Ordfører

*Til § 6-1 Ordførerens myndighet og oppgaver*

Se punkt 11.1

Denne bestemmelsen er i stor grad en videreføring av dagens § 9 nr. 3, 4 og 5, med noe omstrukturering og språklige justeringer. Ordførerens mulige myndighetsområde utvides noe.

I *tredje ledd* er det nytt at ordføreren også skal ha forslagsrett i kommunale og fylkeskommunale folkevalgte organer der han eller hun ikke er medlem. Det innebærer at ordføreren kan fremme forslag i organet som organet må behandle på samme måte som når et ordinært medlem av organet fremmer forslag. For kommune- og fylkesråd og organer under disse har ordføreren verken møte-, tale- eller forslagsrett. For kontrollutvalget har ordføreren kun møte- og talerett, men ikke forslagsrett.

*Fjerde ledd* lister opp konkrete områder der kommunestyret eller fylkestinget kan delegerer myndighet til ordføreren. I *bokstav a* sies det at ordføreren kan treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning. Dette innebærer at kommunestyret eller fylkestinget kan delegerer til ordføreren myndighet til å treffe vedtak både i enkeltsaker som ikke har prinsipiell betydning, og i typer av saker som ikke har prinsipiell betydning. Saker som har prinsipiell betydning, kan kommunestyret eller fylkestinget derimot ikke delegerer til ordføreren. I *bokstav b* sies det at ordføreren kan treffe vedtak i hastesaker. Hastesaker skal defineres på samme måte her som ellers i loven. Henvisningen til hastesaker i § 11-8 første ledd innebærer at de vilkårene og reglene som der er fastslått, gjelder på tilsvarende måte for ordførerens myndighet og behandling av hastesaker. Etter *bokstav c* kan kommunestyret eller fylkestinget delegerer til ordføreren myndighet til å opprette utvalg som skal forberede saker som ikke har prinsipiell betydning. Hvilke saker som har prinsipiell betydning, er det opp til kommunestyret eller fylkestinget og ordføreren å vurdere. Dette må vurderes på samme måte her som andre steder i loven der begrepet er benyttet. Om den nærmere forståelsen av prinsipiell betydning, se punkt 9.5.1.

*Femte ledd* gir formannskapet og fylkesutvalget hjemmel til å videredelegere sin myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, til ordføreren. Kommunestyret og fylkestinget kan imidlertid bestemme at formannskapet ikke skal kunne videredelegere denne myndigheten. Bestemmelsen er ny.



*Sjette ledd* gir ordføreren en ny plikt til å rapportere tilbake til kommunestyret eller fylkestinget om hvordan den delegerte myndigheten er benyttet. Når, hvordan og i hvilket omfang slik rapportering skal skje, er opp til kommunestyret eller fylkestinget å fastsette. Dersom kommunestyret eller fylkestinget ikke fastsetter slike nærmere retningslinjer for rapporteringen, vil det være opp til ordføreren selv å bestemme når, hvordan og i hvilket omfang han eller hun rapporterer. Plikten til å rapportere vil fortsatt gjelde. Ordføreren kan derfor ikke helt unnlate å rapportere, selv om kommunestyret eller fylkestinget ikke har gitt noen føringer for rapporteringen.

#### *Til § 6-2 Valg av ordfører og varaordfører*

##### Se punkt 11.2

Bestemmelsen er i stor grad en videreføring av dagens § 9 nr. 1 og 2, med noe omstrukturering og justeringer.

*Første ledd* slår fast at kommunestyret og fylkestinget selv skal velge ordfører og varaordfører blant formannskapet eller fylkesutvalgets medlemmer. I bestemmelsen brukes betegnelsene ordfører og varaordfører enten det gjelder slikt verv i en kommune eller fylkeskommune. Betegnelsene fylkesordfører og fylkesvaraordfører er således tatt ut av loven. Dette er kun ment som en forenkling av regelverket. En fylkeskommune kan selv bestemme om betegnelsen fylkesordfører eller ordfører skal benyttes. Utover dette ligger det i bestemmelsen at betegnelsen ordfører skal benyttes om denne rollen og personen.

*I andre ledd* er det en ny bestemmelse som sier at en ordfører- eller varaordførerkandidat må samtykke til å stille til valg. Det er ingen formkrav for et slikt samtykke. Muntlig samtykke er således tilstrekkelig. I tillegg viderefører bestemmelsen gjeldende rett om at ordføreren og varaordføreren velges for hele valgperioden.

*I tredje ledd* videreføres dagens § 9 nr. 1 andre avsnitt om at ordføreren og varaordføreren velges blant kommunestyrets medlemmer der hvor det er innført parlamentarisk styreform.

*Fjerde ledd* viderefører dagens nr. 9 nr. 2, med enkelte språklige justeringer.

## **Kapittel 7. Valg til folkevalgte organer**

#### *Til § 7-1 Konstituerende møte i kommunestyret og fylkestinget*

##### Se punktene 9.1 og 11.1

Bestemmelsen regulerer det konstituerende møtet etter et valg til kommunestyret og fylkestin-

get. Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av gjeldende regler (§ 17). Det er gjort enkelte justeringer samt språklige endringer.

*I femte ledd* sies det at hvis nye medlemmer av et folkevalgt organ ikke blir valgt i det konstituerende møtet, utvides funksjonstiden for sittende medlemmer til det er avholdt nyvalg. Nytt her er at en slik utvidet funksjonstid begrenses tidsmessig til første årsskifte i den nye valgperioden. Kommunestyret og fylkestinget har altså en frist til å velge nye medlemmer til organet innen årsskiftet. Hvis de ikke gjør det, vil organet opphøre.

#### *Til § 7-2 Valgbarhet. Plikt til å ta imot valg*

##### Se punkt 13.1

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av gjeldende kommunelov § 14 og regulerer ombudsplikten og de generelle valgbarhetsvilkårene i kommuneloven. Nytt er at det innføres et krav til at den som stiller til valg på en liste skal samtykke. Videre utvides valgbarhetsreglene til å gjelde flere kommunale folkevalgte organer. For enkelte typer styrer gjøres det likevel unntak fra ett eller flere av valgbarhetsvilkårene.

*Første ledd* er i stor grad en videreføring av gjeldende rett, men utvider virkeområdet for de generelle valgbarhetsvilkårene til også å omfatte folkevalgte organer som etter kommuneloven av 1992 ble regulert av § 14 nr. 2. For disse organene innebærer bestemmelsen strengere krav til valgbarhet.

Bestemmelsen gjelder ikke ved valg til formannskap og fylkesutvalg og representantskap i et interkommunalt politisk råd, eller ved inndeling av kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer i kommunestyre- eller fylkestingskomiteer. Regler om valgbarhet ved valg til disse organene blir regulert av kommuneloven § 5-5 (formannskap og fylkesutvalg), § 5-6 (utvalg), § 18-3 (representantskap i et interkommunalt politisk råd) og § 5-8 (kommunestyre- eller fylkestingskomiteer).

*Andre ledd* er tatt med av pedagogiske hensyn og viser til at valg til kommunestyre og fylkesting reguleres av valgloven § 3-3. Vilkårene for å være valgbar og pliktig til å ta imot valg følger av *tredje ledd*. *Bokstav a* og *b* er en videreføring av gjeldende rett. *Bokstav c* er ny og inneholder et unntak fra ombudsplikten. Etter denne bokstaven må kandidater til folkevalgte verv omfattet av første ledd samtykke for å være valgbar. Uten samtykke kan vedkommende ikke være kandidat til vervet.

Det følger av *fjerde ledd* at reglene om valgbarhet ikke gjelder ved valg til representantskapet i

et interkommunalt politisk råd, med unntak av § 7-2 tredje ledd bokstav c om at en person må samtykke til å stille til valg for å kunne velges.

*Femte ledd* fastsetter at ved valg til styre for institusjon, styre etter § 10-8, styringsorgan for kommunalt oppgavefellesskap med unntak av representantskapet og styre for kommunalt eller fylkeskommunalt foretak gjelder det ikke noe krav om å være bosatt i kommunen for å kunne velges til organet. Ved valg til disse organene er også personer som står innført i folkeregisteret som bosatt i andre kommuner, valgbare. Bestemmelsen gjør bare unntak fra bostedskravet. De øvrige valgbarhetsvilkårene gjelder også her.

*Sjette ledd* presiserer at den som ikke har oppnådd stemmerettsalder, likevel er valgbar dersom vedkommende for øvrig fyller vilkårene for valgbarhet og stemmerett, jf. tredje ledd. Vedkommende er imidlertid ikke pliktig til å ta imot valg.

#### *Til § 7-3 Utelukket fra valg*

Se punkt 13.1

Bestemmelsen viderefører i hovedsak gjeldende kommunelov § 14 og inneholder en regulering av hvem som er utelukket fra valg til organer nevnt i § 7-2. Det er gjort enkelte språklige forenklinger, og gruppen som utelukkes fra valg utvides til å inkludere ansatte i sekretariatet for kontrollutvalget.

Etter *første ledd* er visse personer ikke valgbar på grunn av sin stilling. En person som har en slik stilling, må fratse stillingen før organet trer i funksjon, det vil si i de fleste tilfeller på det tidspunkt organet blir valgt, jf. § 7-1. Det er altså valgbarheten på tidspunktet for valget av organet som er avgjørende for om innehaverne av de opplistete stillingene kan velges til organet. Bestemmelsen er i stor grad en videreføring av gjeldende rett. Nytt er at ansatte i sekretariatet for kontrollutvalget i kommunen ikke er valgbar. Dette gjelder både der det er et eget sekretariat for kontrollutvalget i kommunen, der det er et interkommunalt samarbeid og der det er andre som utfører sekretariatstjenestene for kontrollutvalget.

Det følger av *andre ledd* at lederen av administrasjonen og hans eller hennes stedfortreder, kommunalsjefer, etatssjefer og ledere på tilsvarende nivå likevel er valgbar til styringsorganer oppnevnt av representantskapet i kommunale oppgavefellesskap.

*Tredje ledd* er nytt med unntak av bokstav e. Bestemmelsen fastsetter at medlemmer og vara-medlemmer av kontrollutvalget ikke er valgbar til vervet som ordfører eller varaordfører eller til

vervet som medlem eller varamedlem av organene som er nevnt i andre ledd bokstav b til e. Kommunalt eller fylkeskommunalt organ med beslutningsmyndighet, jf. bokstav c, omfatter både folkevalgte organer som enten har fått delegert eller har beslutningsmyndighet i kraft av lov, og folkevalgte organer som kan få tildelt beslutningsmyndighet. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 23-1, som regulerer hvem som er utelukket fra valg til kontrollutvalget.

*Fjerde til syvende ledd* viderefører gjeldende rett.

#### *Til § 7-4 Forholdsvalg, avtalevalg eller flertallsvalg*

Se punkt 14.1

*Første ledd* viderefører bestemmelsen i gjeldende kommunelov § 35 nr. 4, mens *andre ledd* viderefører bestemmelsen i § 35 nr. 3. Det er foretatt enkelte språklige justeringer i lovteksten som ikke endrer innholdet i bestemmelsene.

#### *Til § 7-5 Listeforslag ved forholdsvalg*

Se punkt 14.2

Bestemmelsen inneholder bestemmelser om listeforslag ved forholdsvalg. Bestemmelsen viderefører med enkelte unntak, jf. andre ledd, reglene i gjeldende kommunelov § 36. Bestemmelsen er dessuten noe omskrevet uten at dette endrer innholdet i bestemmelsen.

*Andre ledd* inneholder krav til kjønnsmessig balanse på listeforslaget ved forholdstallsvalg. Bestemmelsen innebærer at det alltid vil være tilstrekkelig å føre opp to kandidater på listeforslaget. Dette er en oppmykning i forhold til gjeldende rett. Bestemmelsen innebærer at det som en hovedregel vil være nok at begge kjønn er representert med minst 40 prosent av de foreslåtte kandidatene på listeforslaget.

#### *Til § 7-6 Valgoppgjør ved forholdsvalg*

Se punkt 14.2

*Første ledd* viderefører med noen språklige endringer bestemmelsen i gjeldende kommunelov § 37 nr. 1.

*Andre ledd* inneholder regler om hvordan medlemmene skal pekes ut. Denne bestemmelsen innebærer en endring av gjeldende rett, jf. § 37 nr. 2. Medlemmene skal kåres i den rekkefølge som de står på listeforslaget. Dette innebærer at det ikke er adgang til å foreta endringer på stemmesedlene. Dersom det er gjort

endringer, skal man ved kandidatkåringen se bort fra dem.

*Tredje ledd* inneholder regler om kjønnsmessig balanse blant medlemmene som blir pekt ut fra det enkelte listeforslaget. Bestemmelsen viderefører i stor grad gjeldende rett, jf. § 37 nr. 3, men er betydelig omskrevet. Bestemmelsen innebærer at hvert kjønn skal være representert med minst 40 prosent fra en liste som blir representert med minst fire medlemmer i organet. Materielt innebærer dette strengere krav til kjønnsbalanse i ett tilfelle, nemlig der hvor en liste blir representert med åtte medlemmer i organet.

Det følger av *fjerde ledd* at ved valg av medlemmer til folkevalgte organer som etter lov bare skal bestå av kommunestyre- eller fylkestingsmedlemmer, og ved valg av folkevalgte arbeidsutvalg for folkevalgte organer, skal reglene i tredje ledd følges så langt det er mulig. Bestemmelsen viderefører gjeldende rett selv om ordlyden er noe justert, jf. § 37 nr. 3.

*Femte ledd* viderefører med mindre språklige endringer bestemmelsen i gjeldende kommunelov § 37 nr. 4. Hver liste kan altså ha to flere varamedlemmer enn den aktuelle listen har som faste medlemmer.

#### Til § 7-7 Avtalevalg

Se punkt 14.2

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av nåværende § 38 a i en noe omskrevet form. Kravet til kjønnsmessig balanse i *tredje ledd* er noe endret sammenholdt med dagens bestemmelse, jf. merknaden til § 7-6. I praksis er det likevel kun dersom organet skal bestå av åtte medlemmer, at kravet til kjønnsmessig sammensetning av organet vil bli annerledes enn etter gjeldende rett. Etter gjeldende rett skal et organ med åtte medlemmer bestå av minst tre medlemmer av hvert kjønn. Etter forslaget må organet bestå av fire medlemmer av hvert kjønn.

#### Til § 7-8 Flertallsvalg

Denne bestemmelsen viderefører med noen språklige endringer reglene om flertallsvalg i gjeldende kommunelov § 38. Loddtrekningen etter *fjerde punktum* er kun mellom de kandidatene som har fått like mange stemmer i den andre avstemningen.

#### Til § 7-9 Uttreden og fritak

Se punkt 13.1

Bestemmelsen viderefører i hovedsak gjeldende kommunelov § 15 og inneholder en regulering av uttreden og fritak fra kommunale og fylkeskommunale folkevalgte organer. Det er gjort enkelte språklige forenklinger.

*Første ledd* er innholdsmessig en videreføring av gjeldende rett. Det følger av bestemmelsen at en person som ikke lenger oppfyller valgbarhetsvilkårene for å kunne velges til et folkevalgt organ, ikke lenger kan sitte i vervet. Han eller hun må tre ut av organet. Det skal derfor ikke sendes en søknad om fritak som kommunestyret eller fylkestinget skal behandle. Dersom den tapte valgbarheten skyldes at personen er registrert som utflyttet fra kommunen eller fylkeskommunen i folkeregisteret, har vedkommende likevel rett til å tre inn i vervet dersom han eller hun flytter tilbake til kommunen eller fylkeskommunen i løpet av to år. Tilknytning til politisk parti er ikke et valgbarhetskriterium. En folkevalgt som melder seg ut av det partiet vedkommende sto på liste for, er fortsatt valgbar og har rett og plikt til å møte som folkevalgt.

*Andre ledd* er betydelig omskrevet sammenliknet med gjeldende rett, hovedsakelig for å tydeliggjøre og forenkle forståelsen av hva som ligger i bestemmelsen. Bestemmelsen klargjør at det er opp til kommunestyret å avgjøre hvor lang tid en fritakssøknad kan gis for. Fritak kan gis både for kortere og lengre tidsrom. Et fritak trenger ikke tidfestes til et konkret tidsrom, men kan gis for så lenge fritaksgrunnen foreligger. Slikt tidsubstemt fritak kan for eksempel være aktuelt dersom en kommunestyrerepresentant blir statsråd eller statssekretær.

Fritak kan innvilges dersom det vil være til vesentlig ulempe for den folkevalgte dersom vedkommende ikke innvilges fritak. Det siktes her først og fremst til forhold knyttet til den folkevalgtes helsetilstand, arbeidsforhold, familieforhold og andre sterke velferdsgrunner. Etter bestemmelsen må det foreligge vesentlig ulempe. Dette innebærer at det ikke skal være kurant å få fritak. Det følger av andre punktum at det skal mer til for å få fritak fra vervet som folkevalgt dersom forholdet som begrunner fritakssøknaden, var kjent da vedkommende samtykket til å stille til valg.

*Tredje ledd* fastsetter at selv om årsaken som lå til grunn for en midlertidig fritakssøknad, faller bort før tidspunktet som var lagt til grunn i søknaden, har den som fikk innvilget søknaden, ikke rett til å tre inn i vervet før fritaksperioden er utløpt. I noen tilfeller, for eksempel dersom det er søkt fritak for å bli statssekretær, vil det gjerne være innvilget fritak for den perioden vedkom-

mende er statssekretær, det vil si for en ubestemt tidsperiode. I slike tilfeller anses fritaksperioden som utløpt når vedkommende fratrer stillingen, og han eller hun vil straks kunne tre inn i vervet som folkevalgt i kommunen.

*Til § 7-10 Opprykk, nyvalg og suppleringsvalg*

*Første og tredje til syvende ledd* i denne paragrafen er med enkelte språklige justeringer i stor grad en videreføring av nåværende kommunelov § 16.

*Andre ledd* er nytt sammenholdt med gjeldende rett. Etter denne bestemmelsen kan kommunestyret eller fylkestinget på visse betingelser velge midlertidige medlemmer av et folkevalgt organ (settemedlemmer). Dette kan gjøres dersom et fast medlem av organet har fått fritak i minst tre måneder. Det er bare dersom medlemmet har søkt og fått innvilget slikt fritak, at det kan velges et settemedlem. Det kan ikke gjøres dersom medlemmet ikke søker fritak, selv om det er på det rene at medlemmet ikke vil kunne møte i en periode på minst tre måneder. Kommunestyret og fylkestinget står ikke fritt til å velge hvilke settemedlemmer de vil. De må velge det første medlemmet på varamannslisten som settemedlem.

I *fjerde ledd* er det inntatt en bestemmelse om at det også skal velges nye varamedlemmer dersom et varamedlem av et annet folkevalgt organ enn kommunestyre eller fylkestinget trer ut. Plikten til å velge nye varamedlemmer gjelder på samme måte som for nyvalg av faste medlemmer også om det allerede er valgte varamedlemmer til organet. Ettersom varamedlemmet som velges etter denne bestemmelsen skal inn på den ledige plassen, kan det velges et varamedlem som er lenger ned på varamedlemslisten. I de tilfellene oppstår da en plikt til å velge et nytt varamedlem for å fylle den ledige plassen lenger ned på varamedlemslisten.

Suppleringsvalg etter *sjette ledd* vil bare være aktuelt i de tilfellene hvor antallet på gruppen viser seg ikke å være tilstrekkelig. Dette kan skje uten at noen trekker seg, men at det viser seg vanskelig å få innkalt varamedlemmer, og man ønsker å utvide listen med varamedlemmer.

*Syvende ledd* gir en uttømmende bestemmelse for hvordan nyvalg og suppleringsvalg skal gjennomføres. Valg av settemedlemmer er uttømmende regulert i andre ledd. Bestemmelsen fraviker dermed hovedregelen om at valg av medlemmer til folkevalgte organer skal foregå ved avtalevalg eller forholdvalg. Valg av medlemmer etter denne bestemmelsen skal heller ikke foregå som

flertallsvalg ettersom det ikke skal være mulig for organets flertall å velge en annen enn den gruppen selv har pekt ut til den ledige stillingen. Ved valg av nye medlemmer og varamedlemmer etter fjerde ledd så kommer det nye medlemmet inn på den plassen som har blitt ledig, mens det ved suppleringsvalg av nye varamedlemmer så kommer de nye varamedlemmene nederst på listen over varamedlemmer til det aktuelle organet.

*Til § 7-11 Suspensjon o.l.*

Se punkt 13.2

Bestemmelsens første ledd viderefører gjeldende kommunelov § 15 nr. 3, mens andre til femte ledd er nye.

*Første ledd* er en videreføring av gjeldende rett. Det følger av denne bestemmelsen at kommunestyret eller fylkestinget kan vedta å suspendere en folkevalgt dersom det er utferdiget siktelse eller tiltale mot en folkevalgt for diverse straffbare forhold. Suspensjonen kan gjelde inntil saken er rettskraftig avgjort. Med ett unntak (forhold som knytter seg til fusk og uregelmessigheter knyttet til valg) må forholdene det er snakk om, knytte seg til utøvelse av verv eller tjeneste for kommunen eller fylkeskommunen. Adgangen til å suspendere gjelder kun i perioden fra det er tatt ut tiltale, fram til retten har avsagt rettskraftig dom. Retten kan idømme tap av retten til å ha en stilling (herunder verv) etter straffeloven § 56. Det følger av straffeloven § 58 at verv som medlem av kommunestyre, fylkesting eller Stortinget bare kan fratras for valgperioden.

Bestemmelsen i *andre ledd* er ny. Den åpner for at kommunestyret eller fylkestinget kan suspendere ordføreren. Vilåret er at det er reist tiltale mot vedkommende for et straffbart forhold som kan straffes med fengsel i over tre år. Det kreves et kvalifisert flertall på to tredeler av de avgitte stemmene for å suspendere ordføreren etter denne regelen. Avgjørelsen må videre treffes av kommunestyret eller fylkestinget selv uten adgang til å delegere til andre organer. Ordføreren kan etter denne bestemmelsen ikke suspenderes fra andre folkevalgte verv vedkommende måtte ha. Der ordfører selv ser at han eller hun ikke kan ivareta sitt verv, kan vedkommende be om fritak. Muligheten for å suspendere er en sikkerhetsventil der konsekvensene for kommunen av at ordfører blir sittende når han eller hun er tiltalt i en straffesak blir en belastning og kan føre til manglende tillit i befolkningen.

*Tredje ledd* er nytt og innebærer at en folkevalgt som er suspendert, kan fremme krav om

arbeidsgodtgjøring som om vedkommende fortsatt innehadde vervet. I tillegg har den suspenderte krav på erstatning for tap av inntekt. Der som vedkommende på grunn av suspensjonen kan oppta sitt ordinære arbeidsforhold, og dermed ikke vil ha noe tap i inntekt, vil det ikke oppstå noe tap i inntekt som skal erstattes. Erstatning for tapt arbeidsinntekt og krav på arbeidsgodtgjøring kan maksimalt gis i ett år.

Også *fjerde ledd* er ny. Etter denne bestemmelsen kan kommunestyret eller fylkestinget frata en person vervet som ordfører. Loven stiller krav om at ordføreren skal være uskikket til å ivareta sitt verv. Selve begrepet uskikket er et strengt kriterium, og innebærer at ordføreren ikke kan ivareta sin rolle som kommunens fremste folkevalgte. Det innebærer at forholdet for eksempel må være kvalifisert klanderverdig. Et annet eksempel kan være at ordfører er dement og ikke selv evner å vurdere sin egen situasjon. Årsaken må som regel skyldes en vedvarende situasjon og ikke en enkeltstående hendelse. Ordføreren må ha vist med sin oppførsel at han eller hun er uskikket. Det vil ikke være tilstrekkelig at det er bekymring for at ordføreren vil opptre på en måte som ikke er forenlig med ordførerrollen.

Selve begrepet uskikket brukes for eksempel også i straffeloven § 56 om tap av retten til å ha en stilling. Domstolenes praksis for hva som anses som *uskikket til å inneha en stilling* kan ha relevans når kommunestyret skal vurdere i den enkelte sak hvorvidt en ordfører er uskikket til å inneha stillingen. Det understrekes at terskelen for å frata en ordfører stillingen skal ligge høyt, og at det kun er i helt spesielle tilfeller der ordføreren ikke kan fungere i sitt verv det kan være aktuelt å frata ordføreren vervet. Forholdet kan knytte seg til hvordan selve vervet blir utført, men det kan også knytte seg til forhold som ikke har noe med vervet å gjøre. Vurderingen av hva som ligger i begrepet «uskikket» i enkeltsaker vil være rettsanvendelsesskjønn, som eventuelt vil kunne prøves av domstolene. Vedtaket om å frata noen vervet som ordfører må fattes av kommunestyret eller fylkestinget selv. I tillegg kreves det et flertall på 90 prosent av de avgitte stemmene. Den folkevalgte vil selv være inhabil til å delta i behandlingen av saken. Ordføreren kan med hjemmel i denne bestemmelsen ikke fratras andre folkevalgte verv vedkommende måtte ha.

Det følger av *femte ledd* at et vedtak om å suspendere folkevalgte, inkludert ordføreren, eller å frata ordføreren vervet, regnes som et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og b. Reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven

gjelder derfor i disse tilfellene. Dette innebærer blant annet at den som vurderes suspendert er part i saken, og vil dermed være inhabil til å være med å treffe avgjørelse i saken, jf. forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav a.

En avgjørelse om å suspendere en folkevalgt eller å frata ordfører vervet vil kunne lovlighetskontrolleres. Dette vil være en rettsikkerhetsgaranti i tillegg til den adgangen en part har til å klage. Departementet vil blant annet kunne lovlighetskontrollere saksbehandlingen og om de materielle vilkårene er oppfylt, for eksempel uskikket-hetsvurderingen etter fjerde ledd, jf. § 27-3. Der som kommunestyret kommer til at de materielle vilkårene er oppfylt, vil vurderingen av om man skal benytte hjemmelen for å suspendere eller frata verv (kan-vurderingen) være et fritt skjønn som ikke kan lovlighetskontrolleres av departementet, med mindre man kommer til at det foreligger myndighetsmisbruk.

## Kapittel 8. Rettigheter og plikter for folkevalgte

### *Til § 8-1 Rett og plikt til å delta i møte*

Se punkt 9.2

I *første ledd* framgår det at medlemmer av et folkevalgt organ har rett og plikt til å delta i organets møter hvis de ikke har gyldig forfall. Dette er en videreføring av gjeldende regler (§ 40 nr. 1).

*Andre ledd* er en videreføring av dagens § 40 nr. 2.

### *Til § 8-2 Rett til fri fra arbeid*

*Første og andre ledd* i bestemmelsen er med visse språklige endringer en videreføring av gjeldende § 40 nr. 1 andre ledd.

Bestemmelsen i *tredje ledd* er ny. Denne bestemmelsen gir personer som er folkevalgt og bosatt i et annet nordisk land, men som arbeider i Norge, tilsvarende rett til fri fra arbeid som de norske folkevalgte har etter første og andre ledd.

### *Til § 8-3 Dekning av utgifter og økonomisk tap*

Se punkt 15.1

Bestemmelsen viderefører gjeldende rett, men er noe omskrevet. Bestemmelsen omfatter alle som har et kommunalt eller fylkeskommunalt tilitsverv. Dette omfatter for det første alle som er medlem av kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer, enten de er opprettet i medhold av kommuneloven eller særlov. For det andre omfattes de tilfeller hvor kommunen eller fylkes-

kommunen velger medlemmer til statlige organer på kommunalt eller fylkeskommunalt nivå. Normalt vil det også være snakk om et kommunalt tillitsverv der en lov regulerer at kommunen eller fylkeskommunen skal velge ett eller flere medlemmer til et organ.

Det følger av *første ledd* at kommunestyret eller fylkestinget selv fastsetter nærmere regler om dekning av skyss-, kost- og overnattingsgodtgjøring. Dette kan for eksempel være å fastsette en minste reiselengde, for å unngå et stort antall små regninger. Retten til å kunne ivareta vervet skal imidlertid være reell, slik at det ikke kan fastsettes noen øvre grense for hvor store skyssutgifter som vil dekkes, så lenge de må anses som nødvendige. I de tilfellene hvor skyssgodtgjøringen blir ansett som skattepliktig inntekt, bør kommunene og fylkeskommunene sørge for regler slik at de folkevalgte reelt sett får dekket sine faktiske utgifter til skyss. Dette kan særlig være aktuelt ved høye skyssutgifter og liten øvrig godtgjøring.

*Andre ledd* regulerer retten til å få dekket utgifter som er påført som en følge av vervet. I dette ligger at det kun dekkes nødvendige utgifter. Typiske utgifter som er aktuelle å dekke etter denne bestemmelsen, er utgifter til barnepass, stedfortreder, stell av syke og eldre og liknende. Kommunestyret eller fylkestinget skal selv fastsette nærmere regler om rett til dekning av slike utgifter. Det kan for eksempel være å fastsette at det skal gjelde ulike satser for dokumenterte og ikke-dokumenterte utgifter.

Etter *tredje ledd* har den som har hatt tap av inntekt som følge av et kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv, krav på å få dekket inntektstapet. Dette gjelder likevel kun inntil et visst beløp per dag. Det er kommunestyret eller fylkestinget selv som skal fastsette dette beløpet. Som tidligere skal det fastsettes ulike beløp avhengig av om inntektstapet kan dokumenteres, eller om det ikke kan dokumenteres, men er tilstrekkelig sannsynliggjort. Inntekt i denne bestemmelsen omfatter ikke kun ordinær inntekt.

#### Til § 8-4 Arbeidsgodtgjøring

Se punkt 15.1

Bestemmelsen viderefører reglene i gjeldende kommunelov § 42. Det er kun foretatt enkelte språklige justeringer i lovteksten.

#### Til § 8-5 Godtgjøring ved frikjøp

Se punkt 15.1

Denne bestemmelsen er ny, og er delvis en lovfesting av utbredt praksis i kommunene og fylkeskommunene med å fastsette én total godtgjøring for folkevalgte som er frikjøpt. Med *frikjøpt* menes de tilfellene der hvor en folkevalgt tar seg helt eller delvis fri fra sitt ordinære arbeid for å ivareta folkevalgte verv. Kommunestyret eller fylkestinget selv kan med hjemmel i denne bestemmelsen fravike reglene i § 8-3 tredje ledd og § 8-4, og heller fastsette en total felles godtgjøring som omfatter både arbeidsgodtgjøring og erstatning for tapt inntekt.

#### Til § 8-6 Ettergodtgjøring

Se punkt 15.1

Denne bestemmelsen er ny, og er delvis en lovfesting av utbredt praksis i kommunene og fylkeskommunene. *Første ledd* fastslår at folkevalgte som har hatt det å være folkevalgt som sin hovedbeskjeftigelse, men som ikke blir gjenvalgt, eller som må fratruke i løpet av valgperioden, har krav på forlenget godtgjøring i inntil seks måneder, det vil si ettergodtgjøring. Dette gjelder også hvis en ordfører blir fratatt vervet etter § 7-11 fjerde ledd. Bestemmelsen gjelder kun for folkevalgte som har hatt vervet, eller kombinasjonen av flere verv, som sin hovedbeskjeftigelse. Rettigheten inntreder først etter at den folkevalgte har sendt en søknad.

*Andre ledd første punktum* fastsetter at annen inntekt skal komme til fratrukk i ettergodtgjøring. Med inntekt siktes det ikke bare til lønnsinntekt, men også til næringsinntekt og ulike inntektssikringsordninger, det vil si alle typer inntekter som er ment å komme i stedet for arbeidsinntekt. Det følger av *andre punktum* at også ordinær inntekt som den folkevalgte frivillig avstår fra, skal komme til fratrukk i ettergodtgjøringen. Det kan for eksempel være dersom den folkevalgte unnlater å søke om inntektssikring vedkommende er kvalifisert for. Dette kan også være dersom den folkevalgte frivillig utsetter å tre inn i et arbeidsforhold vedkommende har permisjon fra, men avkortning skal ikke finne sted dersom den folkevalgte for eksempel avstår fra å sitte i et lønnet utvalg eller holde et foredrag hvor det ville blitt betalt honorar. Slike mer ekstraordinære tilbud skal ikke føre til fratrukk i ettergodtgjøringen dersom den folkevalgte sier nei.

Det følger av *tredje ledd* at alderspensjon etter folketrygdloven kapittel 19 og kapittel 20 ikke skal regnes som inntekt etter andre ledd. Det betyr at det for folkevalgte fra 62 år til fylte 67 år som får tilkjent ettergodtgjøring ved fratreden, og har uttak av alderspensjon i denne perioden, skal ikke

alderspensjonen føre til avkortning etter andre ledd. Dette gjelder både de som allerede har begynt med uttak av alderspensjonen, og de som velger å avstå fra å søke alderspensjon i den perioden de får utbetalt ettergodtgjøring.

#### *Til § 8-7 Pensjonsordning*

Se punkt 15.1

Bestemmelsen er en ren videreføring av tilsvarende bestemmelse i kommuneloven § 43.

#### *Til § 8-8 Rett til sykepenger*

Se punkt 15.2

Bestemmelsen er ny og regulerer de folkevalgtes rett til sykepenger. Bestemmelsen innebærer at kommunene og fylkeskommunene skal sørge for at folkevalgte som har vervet som sin hovedbeskjeftigelse skal få utbetalt samme sum i sykepenger som ansatte. Den regulerer ikke forholdet mellom den folkevalgte og Nav, heller ikke kommunens og fylkeskommunens muligheter til å kreve refusjon fra Nav. Dette gjelder både i og etter arbeidsgiverperioden. Kommunen eller fylkeskommunen skal derfor også sørge for at folkevalgte med vervet som sin hovedbeskjeftigelse får full godtgjøring i de første 16 dagene av sykemeldingen. Det vil være naturlig at kommunen og fylkeskommunen beskriver i reglement hvordan den vil oppfylle disse folkevalgtes rettigheter.

Fra den 17. dagen som sykemeldt har disse folkevalgte krav på sykepenger fra Nav. Navs utbetaling utgjør etter folketrygdloven 100 % av den folkevalgtes godtgjøring, men bare opp til 6G. Noen folkevalgte har en godtgjøring ut over 6G, og § 8-8 sikrer at kommunen eller fylkeskommunen må betale den eventuelle forskjellen mellom 6G og hva den folkevalgte ville fått i godtgjøring i den samme perioden.

Dersom kommunens eller fylkeskommunens reglement i stor grad er preget av at godtgjøringen gis per møte, skal utbetalingen av sykepenger etter arbeidsgiverperioden omfatte de møtene den sykmeldte ikke kan delta på. Selv om det innebærer at den folkevalgte skal få utbetalt «møtegodtgjørelse» dersom vedkommende er sykemeldt, og rent faktisk ikke deltar på møtene. Det vil bare være aktuelt for folkevalgte med vervet som sin hovedbeskjeftigelse som blir langtidssykemeldte, hvor den årlige godtgjøringen er over 6G og hvor godtgjøringen er knyttet opp til de enkelte møtene vedkommende skulle deltatt på. For de fleste av denne typen folkevalgte, særlig ordførere, gis det en fast årlig godtgjøring.

#### *Til § 8-9 Rettigheter ved yrkesskade*

Se punkt 15.2

Bestemmelsen er ny, og utarbeidet etter modell fra bestemmelsene om rett til ytelser for stortingsrepresentanter. Det er kommunene og fylkeskommunene selv som må sørge for rettighetene gjennom å tegne, eventuelt betale for, frivillig yrkesskadetrygd og eventuelle andre tilleggsforsikringer for disse folkevalgte. De folkevalgtes rettigheter til ytelser ved yrkesskade skal tilsvare rettighetene til de ansatte i kommunen og fylkeskommunen.

#### *Til § 8-10 Permisjoner*

Se punkt 15.2

Bestemmelsen er ny og regulerer hvilke permisjoner en folkevalgt med vervet som sin hovedbeskjeftigelse har krav på. Dette er stort sett permisjoner knyttet til fødsel og egen helse. *Første ledd* angir hvilke permisjoner den folkevalgte skal kunne få, og kommunestyret eller fylkestinget må selv vedta nærmere regler om permisjonen. Reglene om permisjon kommer i tillegg til fritaksreglene i § 7-9 andre ledd.

*Andre ledd* gir regler om godtgjøring og retten til godtgjøring i permisjonsperioden.

### **Kapittel 9. Kommunale og fylkeskommunale foretak**

#### *Til § 9-1 Opprettelse av kommunale og fylkeskommunale foretak*

Bestemmelsen viderefører reglene i gjeldende § 61 andre punktum og § 62 nr. 1 og presiserer i *tredje ledd* at øvrige kapitler i kommuneloven gjelder tilsvarende så langt de passer for kommunale og fylkeskommunale foretak.

#### *Til § 9-2 Delegering av myndighet til kommunerådet eller fylkesrådet*

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende § 62 nr. 2. Av bestemmelsens *andre punktum* framgår det at myndigheten til å treffe vedtak om å opprette eller nedlegge et kommunalt foretak ikke kan delegeres. Dette innebærer at myndigheten til å fastsette vedtekter heller ikke kan delegeres. Å fastsette vedtekter er en integrert del av å opprette foretaket. Myndigheten til å *endre* foretakets vedtekter kan imidlertid delegeres. Bestemmelsen i *tredje punktum* åpner for at kommunerådet eller fylkesrådet kan videredelegere den myndigheten rådet får delegert etter første punktum i

bestemmelsen til enkeltmedlemmer av rådet. Kommunestyret eller fylkestinget kan likevel bestemme at rådet ikke skal kunne videredelegere denne myndigheten til enkeltmedlemmer av rådet.

#### *Til § 9-3 Vedtekter*

Denne bestemmelsen om foretakets vedtekter er en ren videreføring av gjeldende § 63.

#### *Til § 9-4 Foretakets ledelse*

Det følger av denne bestemmelsen at foretaket skal ledes av et styre og av en daglig leder. Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende § 64.

#### *Til § 9-5 Styrets sammensetning*

Se punkt 12.4.2

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av gjeldende § 65. De særskilte reglene om ansattes rett til å velge styremedlemmer i § 65 nr. 3 andre punktum følgende er skilt ut i en egen bestemmelse, § 9-6.

Ny er bestemmelsen i *andre ledd* om at medlemmer og varamedlemmer av kommunestyret eller fylkestinget ikke kan velges til styremedlem i foretaket. Det blir dessuten ikke lenger presisert i bestemmelsen at medlemmer av kommunerådet eller fylkesrådet eller kommunedirektøren eller dennes stedfortreder ikke er valgbar til styret i foretaket. For kommunedirektøren og dennes stedfortreder følger dette nå av § 7-3, jf. § 7-2. Medlemmer av kommunerådet eller fylkesrådet kan heller ikke etter forslaget til ny kommunelov samtidig være medlem av styret i et foretak. Dette følger av § 10-2 tredje ledd i forslaget. Etter denne bestemmelsen skal personer som velges til rådet, fratse sine øvrige folkevalgte verv i den perioden de er medlem av rådet.

#### *Til § 9-6 Ansattes rett til å velge styremedlemmer*

Denne bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av gjeldende § 65 nr. 2 andre punktum følgende. Ny er bestemmelsen i andre ledd som fastslår at Kongen har rett til å gi forskrift om blant annet beregning av antall ansatte, gjelder i alle tilfeller hvor de ansatte skal velge styremedlemmer.

#### *Til § 9-7 Valgperiode for styremedlemmer*

Denne bestemmelsen viderefører reglene i gjeldende § 66.

#### *Til § 9-8 Styrets myndighet*

Bestemmelsen er til dels en videreføring av reglene i § 67. Bestemmelsen i § 67 nr. 2 er imidlertid ikke videreført da styret ikke lenger har myndighet til å treffe vedtak i personalsaker da det løpende personalansvaret for den enkelte ansatte etter lovforslaget er lagt til daglig leder i foretaket, jf. § 9-12 andre ledd.

*Tredje ledd første punktum* innebærer at foretakets styre skal fastsette et nærmere budsjett for foretaket («særbudsjett»). Budsjettet må fastsettes innenfor de rammene som følger av kommunestyrets eller fylkestingets vedtak. Bestemmelsen erstatter forskrift 24.8.2006 nr. 1033 om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak § 2 andre ledd. Loven stiller ikke krav om at det skal fastsettes en egen nærmere økonomiplan for kommunale og fylkeskommunale foretak.

Foretakets budsjett må oppfylle kravene til årsbudsjettets innhold slik det følger av kommuneloven med tilhørende forskrifter, så langt det passer, jf. § 9-1 fjerde ledd. Blant annet innebærer det at budsjettet må deles inn i et driftsbudsjett og investeringsbudsjett i tråd med § 14-4 fjerde ledd, og at budsjettet må være fullstendig og realistisk og satt opp i balanse i tråd med reglene i §§ 14-4 tredje ledd og 14-10. Foretakets regnskap etter § 14-6 første ledd bokstav b vil være motstykket til dette budsjettet.

*Andre punktum* gir departementet hjemmel til å fastsette nærmere forskriftsregler om foretakenes budsjett, slik det er gjort i gjeldende forskrift 24.8.2006 nr. 1033 om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak, deriblant om budsjettets innhold. Bestemmelsen gir for eksempel adgang til å fastsette andre krav til økonomiske oversikter mv. for foretakenes budsjett enn det som gjelder for kommunenes og fylkeskommunenes årsbudsjett etter § 14-4 andre ledd med tilhørende forskrift. Bestemmelsen gir også adgang til å fastsette andre oppstillingskrav for budsjettet til foretak som eventuelt fører regnskap etter regnskapsloven etter regler i forskrift, jf. § 14-6 syvende ledd. Bestemmelsen gir også hjemmel til å fastsette egne frister for når foretakenes budsjett skal være vedtatt, og frister for oversendelse til departementet.



*Fjerde ledd* innebærer at det er styret i foretaket som avlegger foretakets regnskap etter § 14-6 første ledd bokstav b. Foretakets regnskap må oppfylle kravene til årsregnskapets innhold slik det følger av kommuneloven med tilhørende forskrifter, så langt det passer, jf. § 9-1 fjerde ledd. Blant annet innebærer det at foretakets regnskap skal være et fullstendig regnskap for foretakets virksomhet utarbeidet etter reglene i § 14-6, og at det skal holdes opp mot foretakets budsjett etter forrige ledd. Hvis foretakets regnskap viser merforbruk, skal dette dekket inn etter reglene i § 14-12. *Fjerde ledd* innebærer videre at det er styret i foretaket som avgir foretakets årsberetning etter § 14-7 første ledd andre punktum. Dette svarer til forskrift 24.8.2006 nr. 1033 om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak § 16 andre og tredje ledd. Etter § 14-2 bokstav b er det kommunestyret og fylkestinget som vedtar årsregnskapet og årsberetningen til kommunalt og fylkeskommunalt foretak.

#### *Til § 9-9 Styremøter*

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av gjeldende § 68. Nytt er at loven ikke lenger inneholder regler om styrets avstemning i ansettelsesaker.

Etter *sjette ledd* kan styret på visse vilkår treffe vedtak i en sak som ikke står på saklisten. I så fall skal kommunedirektøren varsles før styret behandler saken. Der det er innført parlamentarisk styreform, skal rådet varsles, jf. § 10-2.

#### *Til § 9-10 Vedtak som må godkjennes av kommunestyret eller fylkestinget*

Bestemmelsen er en videreføring av nåværende § 69.

#### *Til § 9-11 Daglig leder*

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende § 70.

#### *Til § 9-12 Daglig leders myndighet*

Denne bestemmelsen viderefører i hovedsak reglene i gjeldende kommunelov § 71. Reglene om daglig leders ansvar for internkontrollen i foretaket er imidlertid skilt ut i en egen bestemmelse, jf. § 9-13. Videre er det en ny bestemmelse i andre ledd som fastslår at det løpende persona-

lansvaret for den enkelte ansatte er lagt til daglig leder.

#### *Til § 9-13 Internkontroll i kommunalt og fylkeskommunalt foretak*

Denne bestemmelsen er delvis en videreføring av gjeldende kommunelov 71 nr. 2 om daglig leders ansvar for internkontrollen i foretaket. Bestemmelsen fastslår at foretaket skal ha internkontroll og regulerer i større detalj enn tidligere hva som ligger i daglig leders ansvar for internkontrollen. Bestemmelsen er parallell med den generelle bestemmelsen om kommunens internkontroll og kommunedirektørens ansvar for denne. Dette innebærer at det er daglig leder som har ansvaret for internkontrollen i foretaket, mens kommunedirektøren har ansvaret for internkontrollen i den øvrige delen av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet. Se nærmere om innholdet i bestemmelsen i merknadene til § 25-1.

#### *Til § 9-14 Rapportering til styret i foretaket om internkontroll og statlig tilsyn*

Bestemmelsen er ny og regulerer daglig leders ansvar for å rapportere om internkontroll og om resultatene av statlig tilsyn til styret i foretaket. Dette skal gjøres minst én gang i året. Bestemmelsen er parallell med bestemmelsen om kommunedirektørens ansvar for tilsvarende rapportering til kommunestyret. Se merknadene til § 25-2 for det nærmere innholdet i bestemmelsen.

Kommunestyret eller fylkestinget fastsetter selv eventuelle regler for rapportering om disse forholdene fra styret i foretaket til kommunestyret eller fylkestinget.

#### *Til § 9-15 Budsjettstyring*

Bestemmelsen erstatter forskrift 24.8.2006 nr. 1033 om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak § 4.

Etter *første ledd første punktum* plikter daglig leder å rapportere skriftlig til foretakets styre om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med foretakets budsjett. Slik rapportering skal foretas minst to ganger i løpet av budsjettåret. *Andre punktum* gir daglig leder en plikt til å foreslå endringer på inneværende års budsjett, hvis utviklingen i inntekter eller utgifter tilsier at det vil oppstå vesentlige budsjettavvik. Bestemmelsen innebærer at det ikke er tilstrekkelig for daglig leder å bare melde fra om at det må forventes

avvik. *Tredje punktum* innebærer en plikt for foretakets styre til å endre foretakets budsjett dersom utviklingen i inntekter og utgifter tilsier at endringer er nødvendig for å ha et realistisk budsjett i balanse, eksempelvis ved en vesentlig svikt i inntektene eller en vesentlig utgiftsøkning. Endringer må skje innenfor rammene som kommunestyret eller fylkestinget har fastsatt for foretaket, jf. også andre ledd.

*Andre ledd* innebærer en plikt for styret i foretaket til å rapportere skriftlig til kommunestyret eller fylkestinget om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med rammene for foretaket. Slik rapportering skal foretas minst to ganger i løpet av budsjettåret.

#### *Til § 9-16 Forholdet til kommunens eller fylkeskommunens administrasjon*

Denne bestemmelsen viderefører gjeldende kommunelov § 72 og gir enkelte særregler for forholdet mellom kommunedirektøren og ledelsen i kommunale eller fylkeskommunale foretak. Det er foretatt enkelte språklige endringer i bestemmelsen, men disse er ikke ment å endre innholdet.

*Første ledd* fastslår at kommunedirektøren i kommunen eller fylkeskommunen ikke kan instruere daglig leder om hvordan han eller hun skal utøve sin myndighet, eller omgjøre beslutninger som daglig leder har truffet. Dette er et unntak fra § 13-1 om at kommunedirektøren leder den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen.

Etter *andre ledd* kan kommunedirektøren likevel instruere både styret og daglig leder om at vedtak disse har truffet, ikke skal iverksettes før kommunestyret eller fylkestinget har behandlet saken. Dersom kommunedirektøren benytter seg av retten til å bringe en sak inn for kommunestyret eller fylkestinget, kan vedtaket ikke iverksettes før kommunestyret eller fylkestinget har sagt seg enig i vedtaket.

Det følger av *tredje ledd første punktum* at kommunedirektøren skal gis anledning til å uttale seg før styret treffer vedtak i saker som skal behandles av kommunestyret eller fylkestinget. Uttalelsen fra kommunedirektøren i slike saker skal legges frem for styret når de behandler saken, jf. *andre punktum*. Dette gir kommunedirektøren mulighet til å informere styret om sitt syn på saken, slik at styret kan ta dette med i betraktningen før det treffer sitt vedtak. Det blir i *tredje punktum* presisert at saken skal sendes via kommunedirektøren til kommunestyret eller fyl-

kestinget. I parlamentarisk styrte kommuner eller fylkeskommuner skal saken sendes via rådet, jf. § 10-2.

Kravene til prosessen i saker som skal behandles av kommunestyret eller fylkestinget etter at styret i foretaket har truffet vedtak i saken, blir dermed følgende: Før styret i foretaket behandler saken, skal kommunedirektøren gis anledning til å uttale seg om saken. Kommunedirektørens uttalelse skal legges fram for styret i foretaket når det behandler saken. Etter at styret har truffet vedtak i saken, skal styrets saksframlegg sendes via kommunedirektøren til kommunestyret eller fylkestinget. Dette må også anses å følge av kommunedirektørens ansvar for å påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er tilstrekkelig utredet, jf. § 13-1 tredje ledd. I de fleste tilfeller vil kommunedirektøren allerede ha gitt sine merknader til saken før styret i foretaket behandler den. I så fall vil kommunedirektørens rolle etter at styret i foretaket har behandlet saken, normalt være kun å ekspedere saken videre til kommunestyret eller fylkestinget. Kommunedirektøren kan likevel etter § 13-1 tredje ledd gi supplerende opplysninger ved oversendelsen til kommunestyret eller fylkestinget, for eksempel hvis saken har tatt en annen retning etter at saken var forelagt kommunedirektøren.

I parlamentarisk styrte kommuner eller fylkeskommuner er det etter *fjerde ledd første punktum* lederen av rådet som har myndighet til å instruere foretakets ledelse om å utsette iverksettelsen av et vedtak inntil saken er behandlet av kommunestyret eller fylkestinget. Det følger av *andre punktum* at dersom medlemmene av rådet er tildelt ledelsesansvar, er det det medlemmet som har ansvaret for den delen av administrasjonen som foretaket hører inn under, som har denne myndigheten.

#### *Til § 9-17 Representasjon*

Denne bestemmelsen er en videreføring av § 73 i gjeldende kommunelov.

#### *Til § 9-18 Overskridelse av representasjonsretten*

Bestemmelsen viderefører med enkelte språklige endringer reglene i kommuneloven § 74.

### **Kapittel 10. Parlamentarisk styreform i kommuner og fylkeskommuner**

#### *Til § 10-1 Innføring og oppheving av kommunal eller fylkeskommunal parlamentarisme*

Se punktene 10.1 og 10.2

Det følger av *første ledd* at beslutning om å innføre parlamentarisme må vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv. Denne myndigheten kan ikke delegeres til andre. Bestemmelsen stiller opp et særskilt flertallskrav. For å kunne innføre parlamentarisme er det nødvendig med et flertall på minst 2/3 av de avgitte stemmene.

En forutsetning for at kommunestyret eller fylkestinget skal kunne innføre parlamentarisme, er at det forrige kommunestyret eller fylkestinget har behandlet og stemt over et forslag om å innføre parlamentarisme, jf. *andre ledd*. Det er ikke nødvendig at forslaget inneholder en detaljert og konkret organisasjonsmodell. Det er tilstrekkelig at det fremmes et generelt forslag om å innføre parlamentarisme. Det er heller ikke nødvendig at det ved denne avstemningen er et flertall som støtter forslaget. Denne framgangsmåten vil best ivareta hensynet til at spørsmålet om innføring av parlamentarisme skal kunne bli gjenstand for diskusjon i forbindelse med kommunestyre- eller fylkestingsvalget.

Etter *tredje ledd* må ny styreform være vedtatt av kommunestyret eller fylkestinget og satt i verk når det andre hele året av valgperioden starter.

Det følger av *fjerde ledd* at vedtak om å gå tilbake til formannskapsmodellen (ordinær styreform) må treffes av kommunestyret eller fylkestinget selv. Slikt vedtak treffes med alminnelig flertall av stemmene som avgis. Reglene om innføring av parlamentarisme gjelder for øvrig tilsvarende ved gjeninnføring av formannskapsmodellen. Dette innebærer at den samme totrinnsprosessen som gjelder ved innføring av parlamentarisme, også gjelder ved gjeninnføring av formannskapsmodellen.

#### Til § 10-2 Kommuneråd og fylkesråd

Ved innføring av parlamentarisme skal det opprettes et kommuneråd eller fylkesråd. Kommunerådet og fylkesrådet er et folkevalgt organ.

Rådet trer i stedet for kommunedirektøren og overtar ledelsesansvaret for den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen, jf. *første ledd første punktum*. I parlamentarisk styrte kommuner og fylkeskommuner skal det derfor ikke ansettes kommunedirektør. Rådet kan instruere alle ansatte, både i administrative og i faglige gjøremål, med mindre lovgivningen fastsetter noe annet. Kommunerådet og fylkesrådet vil ha det samme ledelsesansvaret for administrasjonen som det kommunedirektøren har. Kommunestyret og fylkestinget kan også vedta føringer på hvordan rådets ledelsesansvar skal utøves. Dette

kan enten være retningslinjer for hvordan ledelsen skal utøves, eller direkte pålegg om hvordan myndigheten skal benyttes.

Det følger av *andre punktum* at bestemmelsene om kommunedirektøren skal gjelde tilsvarende for rådet. Dette innebærer at for eksempel § 13-1 tredje, fjerde og syvende ledd og § 25-1 gjelder tilsvarende for rådet.

Rådet kan opprettes på to måter, jf. *andre ledd*. Rådet kan for det første velges av kommunestyret eller fylkestinget selv etter reglene i § 10-4. Alternativt kan lederen av rådet pekes ut av ordføreren. I så fall setter lederen selv sammen rådet etter reglene i § 10-5. Kommunestyret eller fylkestinget avgjør selv hvilken måte som skal benyttes.

*Tredje ledd* innebærer at medlemmer av kommunerådet eller fylkesrådet må fratre øvrige kommunale eller fylkeskommunale verv i den perioden de sitter i kommunerådet eller fylkesrådet. I stedet for å innkalle varamedlemmer til alle møter i andre organer hvor medlemmene av kommunerådet er medlemmer, kan kommunestyret selv velge midlertidige medlemmer til å fungere i vervene for den perioden medlemmene sitter i kommunerådet.

Det følger av *fjerde ledd* at kommunestyret og fylkestinget kan delegere den samme avgjørelsesmyndigheten til rådet som til formannskapet og fylkesutvalget.

Etter *femte ledd* kan rådet gi enkeltmedlemmer av rådet ledelsesansvaret for deler av administrasjonen. Dette forutsetter imidlertid at kommunestyret eller fylkestinget har åpnet for en slik ordning. Den enkelte kommuneråd eller fylkesråd vil da ha full instruksjonsmyndighet overfor den delen av administrasjonen vedkommende leder. Kommuneråden eller fylkesråden opptrer imidlertid på vegne av rådet. Dette innebærer blant annet at rådet kan gi instruksjoner om hvordan ledelsesansvaret skal utøves, samt at rådet kan stilles politisk til ansvar for hvordan den enkelte kommuneråd eller fylkesråd utøver sitt ledelsesansvar. Kommunerådet og fylkesrådet kan delegere vedtaksmyndighet i saker som ikke er av prinsipiell betydning, til enkeltmedlemmer av rådet. Dette er den samme myndigheten som kan delegeres til kommunedirektøren. Forutsetningen for slik delegering er for det første at kommunestyret eller fylkestinget ikke har begrenset rådets delegeringsadgang på dette området, og for det andre at enkeltmedlemmene av rådet er gitt ledelsesansvar for deler av administrasjonen.

*Sjette ledd* pålegger rådet å rapportere tilbake til kommunestyret eller fylkestinget om hvilke

vedtak det har truffet i saker av prinsipiell betydning.

#### *Til § 10-3 Møteplikt. Møte- og talerett*

*Første ledd* fastslår at rådets medlemmer plikter å delta i kommunestyrets eller fylkestingets møter. Medlemmene av rådet har også talerett. De har imidlertid ikke forslags- eller stemmerett.

Etter *andre ledd* har lederen av rådet møte- og talerett også i andre folkevalgte organer. I tillegg har også enkeltmedlemmer av rådet som har fått tildelt ledelsesansvar for deler av administrasjonen, slik møte- og talerett når organet behandler saker som hører inn under vedkommende medlems ansvarsområde. Møte- og taleretten for lederen og enkeltmedlemmene av rådet gjelder ikke for møter i kontrollutvalget og møter i folkevalgte organer opprettet av kommunestyret eller fylkestinget når disse behandler saker om kommunestyrets eller organets indre organisering, jf. *tredje ledd*.

#### *Til § 10-4 Valg av kommuneråd eller fylkesråd*

Rådet kan opprettes enten etter reglene i denne paragrafen eller etter § 10-5.

Det følger av *første ledd* at dersom kommunerådet eller fylkesrådet opprettes etter denne paragrafen, er det kommunestyret eller fylkestinget selv som skal velge rådet. Denne myndigheten kan ikke delegeres.

Etter *andre ledd* skal rådet velges i kommunestyrets eller fylkestingets konstituerende møte i de tilfeller hvor parlamentarisk styreform videreføres fra forrige valgperiode.

*Tredje ledd* regulerer hvordan skifte av råd i valgperioden skal skje. Det følger av § 10-7 første og andre ledd at henholdsvis forslag om at rådet skal fratre, og melding fra rådet om at det fratrer, skal legges fram i kommunestyre- eller fylkestingsmøte. Etter tredje ledd skal nytt råd velges senest i neste kommunestyre- eller fylkestingsmøte. Nytt råd skal også velges etter disse reglene dersom lederen av rådet fratrer. Nytt råd trer i funksjon straks det er valgt.

*Fjerde ledd* inneholder nærmere regler om listeforslaget. Det følger av bestemmelsen at det er forslagsstillerne som bestemmer hvor mange medlemmer rådet skal ha, og hvem som skal være leder og nestleder. Regelen om avstemninger i § 11-9 tredje ledd og representasjon fra begge kjønn i § 7-7 tredje ledd gjelder tilsvarende for listeforslaget. Det følger videre av § 8-1 andre ledd at medlemmene av kommunestyret eller fylkestin-

get kan velge mellom å stemme for ett av forslagene eller stemme blankt.

Dersom et medlem av rådet fratrer, skal rådet legge fram en sak i førstkommende møte i kommunestyret eller fylkestinget om å endre sammensetningen av rådet, jf. *femte ledd*. Et medlem som fratrer, trenger ikke å erstattes med et nytt medlem. I så fall fortsetter rådet med færre medlemmer. Kommunestyret eller fylkestinget kan ikke velge noen andre personer til medlem av rådet enn det rådet legger opp til i sitt saksframlegg. Kommunestyret eller fylkestinget har bare valget mellom å ta den nye sammensetningen av rådet til orientering eller stemme for eller imot forslaget.

#### *Til § 10-5 Utpeking av kommunerådsleder eller fylkesrådsleder*

Denne bestemmelsen gir regler for en alternativ måte å opprette kommuneråd eller fylkesråd på, jf. § 10-4.

Etter *første ledd* skal ordføreren peke ut en rådsleder til å danne nytt råd. Dette er en oppgave ordføreren utfører på vegne av kommunestyret eller fylkestinget. Denne plikten inntre, i tillegg til ved innføring av ordningen, dersom det har oppstått en parlamentarisk situasjon som tilsier det. En slik situasjon kan for eksempel oppstå hvis sittende råd har meddelt at det fratrer, hvis rådet blir felt ved mistillit, hvis rådet får flertallet mot seg i en sak hvor det har stilt kabinettsspørsmål eller hvis kommunestyrets eller fylkestingets sammensetning har endret seg etter et kommunestyre- eller fylkestingsvalg. Selv om det ikke lenger er eksplisitt sagt i ordlyden, skal ordføreren peke ut den rådslederen han eller hun etter politiske sonderinger antar kan samle størst oppslutning om sitt råd i kommunestyret eller fylkestinget. Plikten etter denne bestemmelsen påligger den til enhver tid sittende ordfører. Etter et valg kan dermed avgående ordfører starte en slik prosess dersom det har oppstått en parlamentarisk situasjon som tilsier at det må dannes et nytt råd.

Det følger av *andre ledd* at lederen av rådet selv setter sammen rådet. Lederen bestemmer dermed hvor mange medlemmer som skal være med i rådet, og hvem disse skal være. Kommunerrådet og fylkesrådet må likevel sammensettes i tråd med reglene om representasjon fra begge kjønn i folkevalgte organer, jf. henvisningen om at reglene i § 7-7 tredje ledd gjelder på tilsvarende måte.

Etter *tredje ledd* kan lederen av rådet når som helst endre sammensetningen av rådet. Dette

innebærer at lederen både kan bytte ut medlemmer og kan endre antallet medlemmer av rådet.

*Fjerde ledd* fastsetter at medlem av rådet skal fratre dersom lederen av rådet eller kommunestyret eller fylkestinget ønsker det. Medlem av rådet kan også fratre etter eget ønske. Alle medlemmene av rådet skal dessuten fratre dersom lederen av rådet fratrer.

Rådet skal sende melding til kommunestyret eller fylkestinget om sammensetningen av rådet straks det har konstituert seg eller foretatt endringer i sammensetningen av rådet, jf. *femte ledd*.

#### *Til § 10-6 Politiske stillinger*

Se punkt 10.6

*Første ledd* kodifiserer gjeldende praksis med å kunne oppnevne politiske stillinger knyttet til kommunerådet eller medlemmer av rådet.

*Andre ledd* innebærer at personer ansatt i politiske stillinger tilknyttet rådet må fratre øvrige kommunale eller fylkeskommunale verv i den perioden de er ansatt og knyttet til kommunerådet eller fylkerådet. Bestemmelsen omfatter både politiske stillinger som er knyttet til rådet, og politiske stillinger som er knyttet til enkeltmedlemmer av rådet.

Det følger av *tredje ledd* at ansatte i politiske stillinger må forlate stillingen sin hvis rådet eller det medlemmet av rådet som stillingen er knyttet til, fratrer. Ansatte i politiske stillinger må også slutte i stillingen dersom rådet eller det medlem av rådet vedkommende er knyttet til, ønsker det.

#### *Til § 10-7 Fratreden*

Denne bestemmelsen inneholder regler om fratreden som gjelder enten rådet er opprettet etter § 10-4 eller § 10-5.

Det følger av *første ledd* at et mistillitsforslag mot enten rådet eller enkeltmedlemmer av rådet må framsettes i et kommunestyre- eller fylkestingsmøte. Forslaget skal som hovedregel ikke behandles før i neste kommunestyre- eller fylkestingsmøte. 2/3 av de møtende medlemmene kan likevel kreve at forslaget tas opp til votering i det samme møtet som det ble framsatt. Også melding fra rådet om at det fratrer, skal legges fram i et kommunestyre- eller fylkestingsmøte, jf. *andre ledd*.

Etter *tredje ledd* skal det fratredende rådet bli sittende inntil nytt råd er dannet.

#### *Til § 10-8 Styret*

Etter *første ledd* kan kommunerådet og fylkerådet opprette styringsorganer for rådets ledelse av administrasjonen. Dette styret vil ligge i linjen under rådet og være underlagt rådets instruksjonsmyndighet.

Et slikt styre kan etter *andre ledd* delegeres den samme vedtaksmyndigheten som administrasjonssjefen og enkeltmedlemmer av rådet, det vil si i saker som ikke er av prinsipiell betydning. Særlovgivningen kan imidlertid inneholde bestemmelser om delegering av myndighet som avviker fra dette utgangspunktet.

Det følger av *tredje ledd* at rådet når som helst kan omorganisere eller legge ned styret. Ved skifte av medlemmer kan rådet enten bytte ut alle medlemmene eller nøye seg med å bytte ut ett eller flere av medlemmene.

Etter *fjerde ledd* kan enkeltmedlemmer trekke seg fra styret uten å måtte søke fritak fra vervet.

#### *Til § 10-9 Forslagsrett*

Se punkt 10.5

Bestemmelsen er ny. *Første ledd* åpner for at enkeltmedlemmer av kommunestyret kan få satt saker på dagsordenen i kommunestyret eller fylkestinget. Forslaget som fremmes, må dreie seg om kommunens eller fylkeskommunens virksomhet. Dette omfatter både lovpålagte oppgaver og andre oppgaver kommunen eller fylkeskommunen utfører eller kan utføre.

Etter *andre ledd* kan det i samme valgperiode ikke fremmes forslag som har samme innhold som et tidligere framsatt forslag. Hvor like to forslag må være for at de må sies å ha «samme innhold», må vurderes konkret i det enkelte tilfellet. Det kan ikke bare legges vekt på ordlyden i forslaget, men det må også vurderes om det materielle innholdet i forslaget er det samme. Det følger videre av bestemmelsen at det i samme valgperiode heller ikke kan framsettes forslag med samme innhold som en sak som tidligere er behandlet av kommunestyret eller fylkestinget eller et av disse organer. Rådet eller styrer under rådet, jf. § 10-8, er ikke å anse som organer for kommunestyret eller fylkestinget. Dette innebærer at det kan framsettes forslag med samme innhold som en sak som tidligere er behandlet i disse organene.

Det er etter *tredje ledd* kommunestyret og fylkestinget selv som avgjør hvilket organ som skal behandle forslaget. Dette kan enten være kommu-

nestyret eller fylkestinget selv eller et av deres organer eller rådet.

#### *Til § 10-10 Kontorlokaler og assistanse*

Se punkt 10.7

Denne bestemmelsen skal sikre at grupper som ikke er representert i kommunerådet eller fylkesrådet, har tilstrekkelig adgang til informasjon og utredningskapasitet til å kunne opptre som en aktiv og kritisk opposisjon. Bestemmelsen inneholder ikke noen nærmere beskrivelse av hva som skal være innholdet i denne assistansen. Begrunnelsen for bestemmelsen gir imidlertid føringer på hvilken assistanse som gruppene har krav på. Bestemmelsen innebærer at gruppene i det minste har krav på generell sekretariatshjelp, og at administrasjonen i kommunen eller fylkeskommunen er tilgjengelig for å svare på henvendelser og hjelpe med mindre utredningsoppdrag. I tillegg kommer økonomisk støtte for å sikre at gruppene selv er i stand til å foreta egne utredninger.

Hvor mye støtte som konkret skal gis, må vurderes i det enkelte tilfellet. Det vil likevel være en nedre grense for hvor lite assistanse som kan ytes for at den ikke skal være under lovens minimumskrav. Avgjørelsen om hvilken type støtte og omfanget av støtten som skal ytes, kan bringes inn for departementet til lovlighetskontroll.

Rett til assistanse har grupper som ikke deltar i rådet. Med gruppe siktes det i utgangspunktet til medlemmer i kommunestyret eller fylkestinget som er valgt inn på samme valgliste. Det skjer imidlertid at enkelte medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget bryter med den listen de er valgt inn på, eller blir ekskludert fra listen eller partiet. I denne bestemmelsens forstand blir det da dannet en ny gruppe i kommunestyret eller fylkestinget, slik at også denne gruppen har krav på assistanse.

En gruppe i kommunestyret eller fylkestinget må anses å delta i rådet dersom ett av medlemmene i gruppen er med i rådet. I utgangspunktet utgjør alle medlemmene av kommunestyret eller fylkestinget som er valgt inn fra samme valgliste, den samme gruppen. Unntak fra dette er også her tilfeller hvor et medlem ikke lenger er tilknyttet gruppen, enten fordi vedkommende selv har brutt med gruppen, eller fordi vedkommende har blitt ekskludert fra gruppen. Det at en gruppe har stemt for rådet ved valget, innebærer uansett ikke at gruppen anses å delta i rådet.

## **Kapittel 11. Saksbehandlingsregler**

### *Til § 11-1 Virkeområde*

Se punktene 17.4.1 og punkt 9.1.4

I *første ledd* fastslås det at kapitlet om saksbehandling gjelder for alle kommunale og fylkeskommunale folkevalgte organer hvis ikke noe annet er bestemt i lov. Saksbehandlingsreglene gis her et noe utvidet virkeområde i forhold til gjeldende lov (§ 29). Blant annet vil reglene nå gjelde for alle utvalg, for styrever for institusjoner, for interkommunale politiske råd og for kommunale oppgavefelleskap. Unntak fra bestemmelsen vil framgå av bestemmelser om de enkelte organer.

Av *andre ledd* framgår det at for styre for kommunalt eller fylkeskommunalt foretak er det kun enkelte av saksbehandlingsreglene som gjelder. Dette gjelder bestemmelser om kunngjøring av møte, sakliste, møtebok, møteoffentlighet, fjernmøte, lyd- og bildeopptak, inhabilitet og fritak av personlige grunner. I tillegg gjelder de særskilte reglene om kommunale foretak i kapittel 9.

### *Til § 11-2 Møte*

Se punktene 17.4.2 og 17.4.3

*Første ledd* viderefører møteprinsippet i dagens lov (§ 30 nr. 1), som sier at folkevalgte organer skal behandle sine saker og treffe sine vedtak i møter.

*Andre ledd* om når møter skal holdes, er en videreføring av dagens § 32 nr. 1. Det er gjort noen språklige endringer.

*Tredje ledd* om møteleder er en videreføring av dagens § 32 nr. 4.

*Fjerde ledd* om møteleder er en videreføring av dagens § 34 nr. 2.

### *Til § 11-3 Innkalling og sakliste*

Se punktene 17.4.3 og 17.4.6

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av bestemmelser i dagens §§ 32 og 34.

Det følger nå av *første ledd* fjerde punktum at 1/3 av et organs medlemmer har et krav på at lederen av organet setter en sak opp på saklisten. Et slikt krav må ikke settes fram i et møte.

Av *andre ledd* framgår det at møter skal kunngjøres på hensiktsmessig måte. Det presiseres uttrykkelig at dette kunngjøringskravet også gjelder for møter som antas at vil bli lukket etter § 11-5.

Av *tredje ledd* framkommer det at saksliste og andre møtedokumenter som ikke er unntatt offentlighet, skal være tilgjengelig for allmennheten.

Det framgår av *femte ledd* at et organ i visse tilfeller kan fatte vedtak i en sak selv om den ikke er oppført på sakslisten. Det samme gjelder selv om saksdokumentene ikke er sendt ut sammen med innkallingen. Dette gjelder hvis hverken møteleder eller 1/3 av de møtende medlemmene motsetter seg dette.

#### Til § 11-4 Møtebok

Se punkt 17.4.5

Bestemmelsen viderefører dagens § 30 nr. 3 og 4 og inneholder i tillegg enkelte nye elementer.

I *første ledd* er det tatt inn et nytt krav om hvilke opplysninger som skal framgå av møteboken. Dette er en liste over det som minimum skal framgå av møteboken. Det kan selvsagt også tas inn andre opplysninger, og kommunestyret eller fylkestinget kan fastsette reglement om ytterligere opplysninger som skal være med. Det er også tatt inn en bestemmelse i *første ledd andre punktum* om at møteboken skal, med unntak av de delene som er unntatt fra offentlighet, være tilgjengelig for allmennheten.

Etter *andre ledd* skal møteboken inneholde en konkret henvisning til korrekt hjemmel for inhabilitet og lukking. Henvisningen skal være så spesifikk at man angir hvilket ledd og eventuelt bokstav i den aktuelle paragrafen som hjemler inhabiliteten eller lukkingen, for eksempel inhabiliteten etter forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav d, eller at møtet er lukket med hjemmel i kommuneloven § 11-5 andre ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Dersom lukkingshjemmelen er § 11-5 tredje ledd bokstav b, må det også spesifikt vises til den aktuelle bestemmelsen i offentlighetsloven.

Dersom organet behandler et spørsmål om inhabilitet eller om møtet skal lukkes, skal dette også føres inn i møteboken selv om den folkevalgte blir ansett habilt eller at møtet blir åpent. Slik avgjørelser anses å falle inn under *første ledd bokstav d og e*.

#### Til § 11-5 Møteoffentlighet

Se punktene 17.4.4 og punkt 10.3

Prinsippet om møteoffentlighet i dagens § 30 videreføres i denne bestemmelsen. Enkelte bestemmelser er nye eller noe justert.

I *fjerde ledd* videreføres dagens § 31 a nr. 3 om at kommunerådet eller fylkesrådet selv bestemmer om et møte i rådet skal være åpent, med mindre en av lukningsgrunnene i andre ledd tilsier noe annet.

#### Til § 11-6 Lyd- og bildeopptak

Se punkt 17.4.7

Bestemmelsen er en videreføring av dagens § 31 a nr. 2 og sier at tillatelse til å gjøre opptak eller overføre lyd eller bilde fra åpne møter skal gis dersom noen ber om dette og det ikke vil virke forstyrrende på møtet. Møteleder avgjør dette. Paragrafen gjelder ikke de tilfellene hvor organet selv har vedtatt at organet skal gjøre egne lyd- og bildeopptak eller overføringer, eller at dette følger av kommunens reglement for saksbehandling i folkevalgte organer.

#### Til § 11-7 Fjernmøter

Se punkt 17.4.8

Dette er en ny bestemmelse som gir en generell adgang til å ha fjernmøter. Tidligere har det kun vært åpnet for dette for hastesaker (§ 30 nr. 2). De særlige reglene for hastesaker følger nå av § 11-8. De ordinære saksbehandlingsreglene gjelder også for denne type møter med mindre noe annet er særskilt fastsatt i loven.

Av *første ledd* framgår det at kommunestyret eller fylkestinget kan beslutte at folkevalgte organer i kommunen eller fylkeskommunen skal ha adgang til å avholde møter som fjernmøte. Det er kommunestyret eller fylkestinget som må beslutte at organet skal ha adgang til dette, og så er det opp til det enkelte organ å beslutte dette i det konkrete tilfellet. Også kommunestyret og fylkestinget selv kan avholde sine møter som fjernmøter om de ønsker det.

I *andre ledd* er det definert nærmere hva fjernmøte innebærer. Selv om deltakerne ikke sitter i samme lokale, skal de likevel via tekniske hjelpemidler kunne se, høre og kommunisere med hverandre. Kommunikasjonen skal således foregå i sanntid, det vil si i virkelig tid uten nevneverdig tidsforsinkelse (videokonferanse). For øvrig gjelder de ordinære reglene for møter også for fjernmøter.

Det følger av *tredje ledd* at møter som skal lukkes etter § 11-5 andre ledd, ikke kan holdes som fjernmøte. Møter som kan lukkes etter § 11-5 tredje ledd kan holdes som fjernmøter.

I *fjerde ledd* er det en hjemmel til å fastsette forskrift om krav til gjennomføring av fjernmøte,

enkelte unntak til kravet om å se hverandre og unntak fra tredje ledd.

*Til § 11-8 Hastesaker*

Se punkt 17.4.9

*Første ledd* er i all hovedsak en videreføring av dagens bestemmelse i § 13 om utvidet myndighet i hastesaker, men det kommer klart fram at også ordfører kan gis myndighet i hastesaker, jf. forslaget § 6-1.

*Andre ledd* åpner for å behandle en sak i hastefjernmøter eller skriftlig dersom dette er påkrevd og saken haster. Vilkårene for å kunne gjøre dette er de samme som etter dagens bestemmelse (§ 30 nr. 2). Dette er en unntaksbestemmelse fra de ordinære regler om saksbehandling inkludert bestemmelsen om fjernmøter. De ordinære reglene om saksbehandling og fjernmøter gjelder hvis ikke annet er uttrykkelig sagt her.

*Tredje ledd* er nytt og sier at ved hastefjernmøte etter andre ledd kan innkallingen av medlemmene skje med en kortere frist enn etter ordinære regler. Hvordan innkalling skal skje, er opp til lederen av det folkevalgte organet å beslutte. Dette kan for eksempel være ved telefon eller ved elektronisk innkalling. Videre sies det i tredje ledd at saken skal utsettes til ordinært møte dersom en tredel av organets medlemmer krever det.

*Fjerde ledd* er også nytt og sier at ved skriftlig behandling av en sak etter andre ledd skal sakens dokumenter med forslag til vedtak sendes samtidig til alle organets medlemmer. Forslaget til vedtak anses som vedtatt hvis alle medlemmer slutter seg til det framlagte forslaget. Alle medlemmer må også slutte seg til at vedtaket treffes etter skriftlig saksbehandling.

*Til § 11-9 Vedtaksførhet og avstemninger*

Bestemmelsen er en videreføring av dagens § 33 og § 35 nr. 1 og 2. Det er stort sett kun gjort språklige endringer. Som nevnt i punkt 14.1 er det foreslått endringer i reglene om valg til folkevalgte organer som innebærer at vedtak i saker om ansettelser følger denne bestemmelsen, og ikke reglene om flertallsvalg i lovens kapittel 7. Plikten til å være til stede, og til å avgi stemme følger av § 8-1 første og andre ledd.

*Til § 11-10 Inhabilitet for folkevalgte*

Se punkt 18.4.1

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av de deler av dagens § 40 nr. 3 og nr. 4 som gjelder for folkevalgtes behandling av saker i folkevalgte organer. Inhabilitetsbestemmelser for ansatte er nå skilt ut i egen bestemmelse i § 13-3.

I bestemmelsen er det for øvrig foretatt noen justeringer for å forenkle den språklige forståelsen av bestemmelsen. Disse er ikke ment å innebære noen innholdsmessige endringer. Begrepet medvirkning er byttet ut flere steder med har vært med på eller delta. Den nye formuleringen er ment å være tydelig på at det skal være snakk om en viss medvirkning for at en person skal kunne bli inhabil etter denne bestemmelsen, selv om det ikke skal så veldig mye til. I utgangspunktet kan den som medvirker i behandlingen av en sak, også bli inhabil, men medvirkningen må ha hatt en viss reell betydning for saksbehandlingen. Ren kontorhjelp vil ikke innebære en medvirkning som kan medføre inhabilitet etter denne bestemmelsen.

*Til § 11-11 Fritak av personlige grunner*

Se punkt 18.4.3

Bestemmelsen er en videreføring av dagens § 40 nr. 4. Det er gjort språklige endringer. Dersom noen gis fritak av personlige grunner, skal dette føres i møteboken, jf. § 11-4 andre ledd.

*Til § 11-12 Reglement for saksbehandling*

Se punkt 17.4.10

Bestemmelsen er en videreføring av dagens § 39 nr. 1. Det innebærer at reglementene må vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv, men det er ingenting i veien for at det vedtas ulike regler for ulike organer. Reglementene kan ikke innskrenke de rettighetene som følger av kommuneloven.

*Til § 11-13 Utvidet innsynsrett for folkevalgte organer*

Se kapittel 16

Bestemmelsen er ny, men er en delvis videreføring av praksis og et veiledende normalreglement om folkevalgtes innsynsrett departementet fra i 2004. *Første ledd* slår fast hovedregelen om at kommunestyret og fylkestinget som øverste organ har rett til innsyn i alle kommunale og fylkeskommunale saksdokumenter. Det er gitt enkelte unntak fra denne innsynsretten i de andre leddene i paragrafen. Andre folkevalgte organer har en mer begrenset innsynsrett. De har kun innsynsrett i saksdokumenter som omfatter de



delene av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet som ligger innenfor organets virkeområde.

De folkevalgte vil ikke ha taushetsplikt om innholdet i dokumenter unntatt offentlighet etter offentlighetsloven. Dersom det folkevalgte organet får oversendt et dokument etter denne paragrafen, bør administrasjonen vurdere om det fremdeles er grunn til å unnta dokumentet fra offentlighet. Dersom dokumentet skal være unntatt offentlighet er det også viktig at det gjøres klart for de folkevalgte at det er unntatt offentlighet selv om det er oversendt til et folkevalgt organ. På den måten blir det klart for de folkevalgte at dokumentet er unntatt offentlighet.

*Andre ledd* oppstiller visse vilkår for at det folkevalgte organet skal kunne kreve innsyn i taushetsbelagte opplysninger. For at et organ som nevnt i første ledd skal kunne kreve innsyn i taushetsbelagte opplysninger, må det være nødvendig av hensyn til behandling av en konkret sak i tillegg til at et av vilkårene i forvaltningsloven § 13 b første ledd må være oppfylt. Med dette menes at organet selv både må vurdere om et av vilkårene i § 13 b første ledd er oppfylt og foreta en konkret vurdering av behovet for og *nødvendigheten* av å få tilgang til de taushetsbelagte opplysningene for å kunne ta stilling til den aktuelle saken den har til behandling. Et særlig relevant moment blir om organet kan behandle den aktuelle saken med for eksempel sladdete dokumenter. Behovet skal vurderes fra sak til sak, og det må fattes vedtak hver gang organet ønsker innsyn i slike opplysninger. Dette er parallelt med bestemmelsen i forvaltningsloven § 13 b første ledd. Når organet ønsker innsyn i en sak hvor det foreligger taushetsbelagte opplysninger, må innsynsretten også vurderes opp mot forvaltningsloven § 13 a, som kan åpne for at organet gis innsyn i dokumenter når dokumentene er sladdet, den som har krav på taushet, samtykker eller de aktuelle opplysningene er alminnelig kjent. Taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 gjelder der det folkevalgte organet får innsyn i taushetsbelagte opplysninger.

Det følger av *tredje ledd* at vedtak om innsyn kan treffes med minst tre stemmer, eller med flertallet av de avgitte stemmene i organet. Det siste innebærer at dersom organet for eksempel har tre til fem medlemmer treffes vedtaket med flertallet av de avgitte stemmene, og det er ikke krav om tre stemmer for å fremme innsynskravet. Dersom organet har såpass mange medlemmer at tre stemmer ikke utgjør et flertall, vil det likevel være tilstrekkelig med tre stemmer. Dette innebærer for eksempel at det er nok at tre av et utvalgs ni

medlemmer stemmer for innsyn for at forslaget skal anses som vedtatt. Dokumentene det blir gitt innsyn i, skal sendes til hele organet, og ikke bare de medlemmene som har fremmet innsynskravet eller stemt for det. Innsyn i taushetsbelagte opplysninger krever ordinært flertallsvedtak i organet.

*Fjerde ledd* inneholder særlige bestemmelser for parlamentarisk styrte kommuner og fylkeskommuner. Det følger av denne bestemmelsen at den utvidede innsynsretten for folkevalgte organer er noe innskrenket i parlamentarisk styrte kommuner og fylkeskommuner. Innsynsretten gjelder for det første ikke for notater fra den enkelte kommuneråd eller fylkesråd til rådet. Innsynsretten gjelder for det andre ikke for notater mellom kommunerådene eller mellom fylkesrådene. Det er for det tredje gjort unntak i innsynsretten for sakslister til og møtebøker for forberedende møter i rådet hvor rådet ikke skal treffe vedtak eller komme med en innstilling i en sak. I tillegg kan rådet bestemme at det ikke skal gis innsyn i saksdokumenter som er utarbeidet av administrasjonen. To vilkår må i så fall være oppfylt. Saksdokumentet må være laget for rådets eller et enkelt rådsmedlems egne forberedende vurderinger. I tillegg må saksdokumentet være utarbeidet av administrasjonen som sekretariat for rådet.

*Femte ledd* innebærer at det folkevalgte organets innsynsrett inntreffer når saken er satt på sakslisten for organet dersom det gjelder en sak som skal behandles i dette folkevalgte organet. Dersom den aktuelle saken det ønskes innsyn i, skal avgjøres av administrasjonen, oppstår innsynsretten først når saken er ferdigbehandlet, det vil si at det er truffet vedtak. Tilsvarende gjelder dersom det er kommunerådet eller fylkesrådet som skal avgjøre saken. Den enkelte folkevalgte vil fremdeles kunne fremme en innsynsbegjæring etter offentlighetsloven, og denne innsynsretten vil kunne inntre på et tidligere tidspunkt, jf. offentlighetsloven §§ 3 og 4. Bestemmelsen i kommuneloven begrenser ikke innsynsretten som følger av offentlighetsloven.

## Kapittel 12. Innbyggerdeltakelse

### Til § 12-1 Innbyggerforslag

Se punkt 8.1

Bestemmelsen er en videreføring av dagens § 39 a. *Første ledd* åpner for at innbyggerne i en kommune eller fylkeskommune kan fremme innbyggerforslag. Alle som er folkeregistrert som bosatt i kommunen eller fylkeskommunen, kan

sette fram et innbyggerforslag. Det er ikke nødvendig at vedkommende er stemmeberettiget etter valgloven. Forslaget må knytte seg til kommunens eller fylkeskommunens *virksomhet*. Dette omfatter både virksomhet som kommunen eller fylkeskommunen i lov er *pålagt* å drive, og virksomhet som kommunen og fylkeskommunen *kan* ta på seg. Det følger videre av bestemmelsen at kommunestyret eller fylkestinget selv må ta stilling til forslaget dersom forslaget har fått det nødvendige antallet underskrifter. Også kravet til antall underskrifter er en videreføring av gjeldende rett. Dersom kommunestyret eller fylkestinget har delegert myndigheten i saken som forslaget omhandler, innebærer bestemmelsen at det likevel er kommunestyret eller fylkestinget som må behandle innbyggerforslaget. Det er også kommunestyret selv som må ta stilling til om forslaget gjelder kommunens virksomhet. Tilsvarende må fylkestinget selv ta stilling til om forslaget gjelder fylkeskommunens virksomhet.

Det er imidlertid ikke et forbud mot å behandle et innbyggerforslag selv om antall underskrifter er lavere enn kravet i loven, eller selv om forslaget ikke gjelder kommunens eller fylkeskommunens virksomhet. Kommunestyret eller fylkestinget kan med alminnelig flertall vedta å realitetsbehandle forslaget selv om disse vilkårene ikke er oppfylt, se også merknaden til tredje ledd.

Bestemmelsen krever ikke at underskriftene skal være skriftlig på papir. Underskrifter kan således samles inn på for eksempel internett. I og med at det gjelder et bosettingskrav, må støtteerklæringen inneholde informasjon som gjør det mulig å fastslå at underskriveren er bosatt i vedkommende kommune eller fylkeskommune.

Det følger av *andre ledd* at kommunestyret eller fylkestinget selv skal ta stilling til forslaget senest seks måneder etter at det er fremmet. Dette innebærer ikke at det innen denne fristen må være truffet en endelig beslutning i saken. Lovens vilkår vil være oppfylt dersom kommunestyret eller fylkestinget har behandlet saken og bestemt hvordan den skal behandles videre. Tidsfristen gjelder ikke for saker som blir henvist til behandling i sammenheng med en pågående plan-sak etter plan- og bygningsloven. I slike tilfeller er det mer hensiktsmessig å kanalisere innbyggerforslaget inn i den pågående planprosessen. Dette fordi denne loven har egne bestemmelser som skal ivareta innbyggernes deltakelse i slike prosesser, jf. plan- og bygningsloven §§ 11-12 til 11-14.

Etter *tredje ledd* kan det i samme valgperiode ikke fremmes to innbyggerforslag som har det

samme innholdet. Det sist framsatte innbyggerforslaget kan i så fall avvises. Et innbyggerforslag kan også avvises dersom det har det samme innholdet som en sak som er behandlet av kommunestyret eller fylkestinget i den samme valgperioden. Det er kommunestyret eller fylkestinget selv som skal ta stilling til om et innbyggerforslag omfattes av denne bestemmelsen. Kommunestyret eller fylkestinget kan med alminnelig flertall vedta å realitetsbehandle forslaget selv om vilkårene i bestemmelsen ikke er oppfylt, se også merknaden til første ledd.

Det følger av *fjerde ledd* at innbyggerforslag som blir nedstemt i kommunestyret eller fylkestinget, bare kan påklages der dette følger av forvaltningsloven eller annen lov. Om saken dreier seg om et enkeltvedtak, og dermed kan påklages, må avgjøres etter reglene i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og b.

#### *Til § 12-2 Folkeavstemninger*

Se punkt 8.2

Bestemmelsen er en videreføring av dagens § 39 b. Bestemmelsen tydeliggjør at kommuner og fylkeskommuner kan holde rådgivende folkeavstemninger. Kommunene og fylkeskommunene kunne ha gjennomført rådgivende folkeavstemninger også uten denne eksplisitte hjemmelen. Kommunene og fylkeskommunene kan derimot ikke holde bindende folkeavstemninger.

Det er nytt at det presiseres i lovteksten at folkeavstemninger kun kan gjennomføres om forhold som gjelder kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, jf. nærmere om dette i merkna-dene til § 12-1 om innbyggerforslag. I forarbeidene til gjeldende bestemmelse om folkeavstemninger, jf. Ot.prp. nr. 32 (2008–2009), ble det lagt til grunn at bestemmelsen skulle forstås slik, uten at dette framgikk av lovteksten. Presiseringen innebærer en harmonisering med reglene om innbyggerforslag.

Kommunestyret eller fylkestinget må selv ta stilling til om det skal gjennomføres folkeavstemninger. Denne myndigheten kan ikke delegeres.

### **Kapittel 13. Administrasjonen**

#### *Til § 13-1 Kommunedirektør. Myndighet og oppgaver*

Se punktene 9.3 og 9.4

*Første ledd* fastslår at kommunestyret og fylkestinget selv skal ansette en kommunedirektør. Kommunedirektøren skal være leder av kommunens og fylkeskommunens administrasjon. I bestemmelsen brukes betegnelsen kommunedi-

rektør enten det gjelder slikt verv i en kommune eller i en fylkeskommune. Det er ingen plikt til å benytte betegnelsen kommunedirektør. I den forstand videreføres gjeldende rett, som lar det være opp til kommunene selv å bestemme hvilken stillingstittel den øverste lederen av administrasjonen skal ha.

*Andre ledd* fastslår at kommunedirektøren skal lede den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen, med de unntak som følger av lov, og innenfor de instruksene, retningslinjene eller påleggene kommunestyret eller fylkestinget gir. Dette er i hovedsak en videreføring av dagens § 23. Formuleringen «instruksene, retningslinjene og påleggene» er imidlertid en presisering for å understreke at kommunestyret må være tydelig dersom de ønsker å komme med føringer til kommunedirektøren.

*Tredje ledd* fastslår kommunedirektørens utredningsplikt. Dette er en videreføring av dagens bestemmelse, men med en noe nærmere presisering enn dagens lov. Saker som legges fram for folkevalgte organer, skal, som tidligere, være forsvarlig utredet. Bestemmelsen presiserer nå at utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Utredningen skal derfor inneholde relevant og nødvendig informasjon om sakens faktum. I tillegg skal det juridiske grunnlaget være utredet i nødvendig og tilstrekkelig grad. Hvor omfattende denne utredningsplikten er, vil bero på en konkret vurdering av den aktuelle saks omfang, kompleksitet, tidsaspekt og så videre.

*Fjerde ledd* sier at kommunedirektøren skal påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Denne iverksettelsesplikten følger også av dagens § 23, men det er nå presisert at dette skal skje *uten ugrunnet opphold*. I tillegg er det tatt inn en ny bestemmelse som sier at hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettelse av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på det på en egnet måte.

*Femte ledd og sjette ledd* viderefører, med enkelte språklige justeringer, bestemmelsene om kommunedirektørens møte- og talerett i folkevalgte organer og om folkevalgte organers adgang til å gi kommunedirektøren myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning. Både kommunestyret og andre folkevalgte organer kan delegere slik myndighet til kommunedirektøren. Kommunedirektøren kan delegere sin myndighet videre til andre personer i administra-

sjonen. Dette er ikke sagt uttrykkelig i loven, men følger av den alminnelige delegeringslæren.

I *syvende ledd* gis kommunedirektøren det løpende personalansvaret for den enkelte, inkludert ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og andre tjenstlige reaksjoner hvis ikke annet er fastsatt i lov. Arbeidsgiver- og personalpolitikk vil imidlertid fortsatt være kommunestyrets eller fylkestingets ansvar. Og kommunedirektørens oppgaver her må selvsagt gjennomføres innenfor de budsjettvedtakene og overordnede arbeidsgiverpolitiske vedtak kommunestyret eller fylkestinget måtte fatte. For å illustrere skillet kan det vises til at hvilket reglement kommunen eller fylkeskommunen skal ha for pensjon, permisjon eller liknende, ligger til kommunestyret eller fylkestinget, mens den konkrete behandlingen av søknad om permisjon eller liknende ligger til kommunedirektøren.

Lovfesting av dette ansvaret er nytt og innebærer at kommunestyret og fylkestinget ikke kan velge noen annen løsning. Det vil si at de kan ikke gi kommunedirektøren mindre ansvar enn det som her følger av loven, men de kan selvfølgelig delegere mer ansvar til kommunedirektøren innenfor lovens rammer.

#### *Til § 13-2 Åremål*

Se punkt 9.4

I bestemmelsen videreføres dagens bestemmelse (§ 24) om at ledende administrative stillinger og ombud kan være åremålsstillinger.

#### *Til § 13-3 Inhabilitet for ansatte*

Se punkt 18.4.2

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av de delene av dagens § 40 nr. 3 som gjelder for ansatte i administrasjonen i kommuner og fylkeskommuner. Inhabilitetsbestemmelser for folkevalgte er nå skilt ut i egen bestemmelse i § 11-10.

I bestemmelsen er det for øvrig foretatt noen justeringer for å forenkle den språklige forståelsen av bestemmelsen. Disse er ikke ment å innebære noen innholdsmessige endringer. Begrepet *medvirkning* er byttet ut flere steder med *har vært med på* eller *delta*. Den nye formuleringen er ment å være tydelig på at det skal være snakk om en viss medvirkning for at bestemmelsen skal slå inn, selv om det ikke skal så veldig mye til. Ren kontorhjelpe med saksbehandlingen vil ikke innebære en medvirkning som medfører inhabilitet etter denne bestemmelsen.

*Til § 13-4 Møterett for ansattes representanter i folkevalgte organer*

Bestemmelsen er en videreføring av dagens § 26 om at representanter for de ansatte har møterett i folkevalgte organer når disse behandler saker som gjelder forholdet mellom kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsgiver og de ansatte. Unntaket om at de ansatte ikke har møterett i formannskap eller fylkesutvalg, er imidlertid ikke videreført. Representanter for de ansatte vil således ha møterett når formannskap eller fylkesutvalg behandler denne type saker.

For øvrig er det gjort noen språklige endringer.

*Til § 13-5 Pensjonsordning for ansatte*

Bestemmelsen er en videreføring av dagens § 24 nr. 3

## **Kapittel 14. Økonomiforvaltning mv.**

*Til § 14-1 Grunnleggende krav til økonomiforvaltningen*

Se punktene 20.2 og 20.7

Bestemmelsen stiller enkelte grunnleggende krav til kommunenes og fylkeskommunenes økonomiforvaltning.

*Første ledd* er nytt. Bestemmelsen markerer idealet om en sunn og langsiktig økonomiforvaltning, og kommunenes og fylkeskommunenes ansvar for dette. Med økonomisk handleevne siktes det til grunnlaget for at kommunene og fylkeskommunene kan yte et godt tjenestetilbud, og for at kommunestyret og fylkestinget kan utøve lokal politikk.

*Andre ledd* trekker fram planlegging som et sentralt verktøy for politisk styring og utvikling av kommunenes og fylkeskommunenes egen virksomhet og økonomi, lokalsamfunn og regioner. Bestemmelsen innebærer ingen materielle krav til planleggingen utover kravene som følger av kommunelovens regler om økonomiplan og årsbudsjett eller av reglene om samfunnsplanlegging i plan- og bygningsloven. Bestemmelsen erstatter gjeldende kommunelov § 5.

*Tredje ledd* setter rettslige rammer for forvaltningen av finansielle midler og gjeld. Bestemmelsen gjelder både for kortsiktig og langsiktig forvaltning av likviditet og andre finansielle midler, og for låneopptak og forvaltning av gjeldsportefølsen. Bestemmelsen gjelder for bruk av alle typer finansielle instrumenter i finans- og gjeldsforvaltningen. Bestemmelsen fastsetter en generell plikt

for kommunene og fylkeskommunene til å innrette finans- og gjeldsforvaltningen slik at den ikke innebærer vesentlig finansiell risiko for kommunen eller fylkeskommunen, deriblant slik at kommunens eller fylkeskommunens betalings- evne opprettholdes. Spørsmål om kommunens eller fylkeskommunens finans- og gjeldsforvaltning innebærer vesentlig finansiell risiko kan prøves ved lovlighetskontroll. Innenfor rammen av hva som må anses som vesentlig finansiell risiko etter denne bestemmelsen, kan kommunestyret eller fylkestinget selv ta stilling til hvilken finansiell risiko finansreglementet skal åpne for. Bestemmelsen erstatter gjeldende kommunelov § 52 nr. 3. Nærmere bestemmelser om finans- og gjeldsforvaltningen er gitt i § 14-13. Tredje ledd gjelder ikke for forvaltningen av finansielle eiendeler hvor kommunens eller fylkeskommunens eierskap har en næringspolitisk eller samfunnsmessig begrunnelse (investeringer av «ikke-finansiell» karakter). Eksempler på dette kan være aksjer i et kraftselskap eller kollektivselskap, eller utlån med et sosialt formål.

Departementet presiserer at lovens bestemmelse om at kommuner skal forvalte midler og gjeld på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko, må forstås som en materiell begrensning av kommunenes kompetanse, og ikke bare en pliktregel for kommunene. Dette innebærer at en avtale som er i strid med regelen i visse tilfeller er ugyldig. Dette er nærmere omtalt i kapittel 21. At bestemmelsen skal forstås som en materiell skranke er nytt, sammenlignet med den forståelsen av gjeldende § 52 nr. 3 som Høyesterett la til grunn i dom 29. februar 2016 mellom Danske Bank og Bremanger kommune (Bremangerdommen).

*Til § 14-2 Kommunestyrets og fylkestingets plikter*

Se punkt 20.3

Bestemmelsen fastsetter kommunestyrets og fylkestingets ansvar for økonomisk planlegging og budsjettering, bruken av kommunens eller fylkeskommunens midler og økonomistyringen. Kommunestyrets og fylkestingets myndighet etter denne bestemmelsen kan ikke delegeres til underordnet organ.

Etter *bokstav a* har kommunestyret og fylkestinget plikt til å vedta økonomiplanen og årsbudsjettet for kommunen eller fylkeskommunen. Dette gjelder også endringer i økonomiplanen og årsbudsjettet. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal omfatte hele kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, jf. § 14-4 tredje ledd. Bestem-

melsen svarer til gjeldende kommunelov §§ 44 nr. 6 første punktum og 45 nr. 2 første punktum.

Etter *bokstav b* skal kommunestyret og fylkestinget vedta årsregnskapene og årsberetningene for kommunens eller fylkeskommunens virksomhet. Det skal utarbeides og vedtas årsregnskap og årsberetning for ulike deler av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, jf. § 14-6 første ledd og § 14-7 første ledd. Bestemmelsen svarer til gjeldende kommunelov § 48 nr. 3 første punktum og forskrift 15.12.2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning § 10 første ledd. Årsregnskapet og årsberetningen for interkommunalt politiske råd og kommunalt oppgavefelleskap skal imidlertid vedtas av representantskapet i rådet eller oppgavefelleskapet, jf. § 14-8. Dette gjelder selv om rådet eller oppgavefelleskapet ikke er et eget rettssubjekt, men en del av kontorkommunen som rettssubjekt.

*Bokstav c* er ny. Bestemmelsen innebærer en plikt for kommunestyret og fylkestinget til å fastsette finansielle måltall som hjelpemiddel i den langsiktige styringen av kommunens eller fylkeskommunens økonomi. Med finansielle måltall siktes det til politiske målsettinger for kommunens eller fylkeskommunens økonomiske utvikling. Bestemmelsen må ses i sammenheng med kommunestyrets og fylkestingets ansvar for en langsiktig økonomiforvaltning, jf. § 14-1 første ledd.

*Bokstav d* er ny. Den lovfester en plikt for kommunestyret og fylkestinget til å fastsette nærmere regler for kommunens og fylkeskommunens økonomiforvaltning (økonomireglement). Bestemmelsen stiller ikke krav til innholdet i økonomireglementet. Innholdet i økonomireglementet vil bero på øvrige lov- og forskriftskrav til økonomiforvaltningen, økonomifaglige normer og en risiko- og vesentlighetsvurdering for den enkelte kommune og fylkeskommune.

*Bokstav e* innebærer en plikt til å fastsette nærmere regler for forvaltningen av finansielle midler og gjeld (finansreglement). Det siktes her til regler for hvordan kommunens eller fylkeskommunens midler skal plasseres i finansmarkedet, hvordan gjeldsporteføljen skal settes sammen, bruk av finansielle instrumenter til styring av renterisiko, og så videre. Finansreglementet må fastsettes innenfor rammene av § 14-1 tredje ledd. Nærmere krav til innholdet i finansreglementet er gitt i § 14-13. Bestemmelsen svarer til gjeldende kommunelov § 52 nr. 1.

*Til § 14-3 Behandling av økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning*

Se punkt 20.3

*Første ledd* angir kommunestyrets og fylkestingets frist for å vedta økonomiplanen og årsbudsjettet. Økonomiplanen skal omfatte de fire neste budsjettårene. Det følger av bestemmelsen at årsbudsjettet, både driftsbudsjettet og investeringsbudsjettet, er ettårig. Budsjettåret følger kalenderåret. Bestemmelsen svarer til gjeldende § 44 nr. 1 og nr. 2 og § 45 nr. 1.

*Andre ledd første punktum* fastsetter kommunestyrets og fylkestingets frist for å vedta de ulike årsregnskapene og årsberetningene etter §§ 14-6 første ledd og 14-7 første ledd. *Andre punktum* innebærer at hvert årsregnskap skal behandles samtidig med tilhørende årsberetning. Eksempelvis skal årsberetningen til et kommunalt foretak foreligge samtidig med behandlingen av foretakets regnskap. Regnskapsåret følger budsjettåret. Første og andre punktum svarer til forskrift 15.12.2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning § 10 første ledd og § 10 tredje ledd siste punktum.

*Tredje punktum* innebærer at kommunestyret og fylkestinget, ved behandlingen av årsregnskapet, må ta stilling til hvordan et eventuelt merforbruk i driftsregnskapet skal dekkes inn, innenfor fristene i § 14-11. Bestemmelsen må forstås slik at kommunestyret eller fylkestinget må treffe vedtak som setter i gang og gir rammer for kommunens eller fylkeskommunens arbeid med inndekningen av merforbruket, deriblant at kommunestyret eller fylkestinget angir beløp og tidsplan for når merforbruket skal dekkes inn. Bestemmelsen stiller ikke krav om at vedtaket skal angi tiltakene som skal gjennomføres for å dekke inn merforbruket. Dette tar kommunestyret stilling til i økonomiplanen og årsbudsjettet. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 14-5 fjerde ledd. Bestemmelsen erstatter gjeldende kommunelov § 48 nr. 3 siste punktum.

*Tredje ledd første punktum* viderefører formannskapetets og fylkesutvalgets plikt til å innstille til vedtak om økonomiplan, årsbudsjett og årsregnskap, jf. gjeldende kommunelov §§ 44 nr. 6, 45 nr. 2 og 48 nr. 3. Dette gjelder også endringer i økonomiplanen og årsbudsjettet. Bestemmelsen slår i tillegg fast at formannskapetet og fylkesutvalget også skal innstille til vedtak om årsberetning. Dette erstatter forskrift 15.12.2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning § 10 tredje ledd første punktum. Dette betyr at kommuner og fylkeskommuner ikke lenger kan bestemme at andre

organer enn formannskapet eller fylkesutvalget skal innstille til årsberetningen. Kravene til økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning gjelder også for formannskapets eller fylkesutvalgets innstilling.

*Andre punktum* viderefører kontrollutvalgets plikt til å uttale seg før formannskapet eller fylkesutvalget innstiller til vedtak om årsregnskap og årsberetning. Bestemmelsen erstatter gjeldende forskrift 15.6.2004 nr. 905 om kontrollutvalg § 7. Kontrollutvalget uttaler seg etter at revisjonsberetningen foreligger, og tidlig nok til at formannskapet eller fylkesutvalget kan ta hensyn til uttalelsen før det avgis innstilling.

*Tredje punktum* presiserer at innstillingsretten etter første punktum ligger til kommunerådet eller fylkesrådet i kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform.

*Fjerde ledd første punktum* viderefører kravet til 14 dagers alminnelig ettersyn av formannskapets eller fylkesutvalgets innstilling til økonomiplan og årsbudsjett, jf. gjeldende § 44 nr. 7 og § 45 nr. 3. Kravet om ettersyn gjelder ikke for endringer i økonomiplanen og årsbudsjettet som foretas i forbindelse med ordinære budsjettrevisjoner gjennom året, jf. *andre punktum*.

*Femte ledd første punktum* viderefører plikten til å sende økonomiplanen, årsbudsjettet, årsregnskapene og årsberetningene til departementet. Plikten gjelder både for kommunestyrets og fylkestingets vedtak og for dokumentene. Bestemmelsen innebærer videre at også saksdokumentene fra det innstillende organet skal oversendes. Det følger også av bestemmelsen at vedtak om opptak av lån skal inngå i oversendelsen av årsbudsjettet, jf. § 14-4 andre ledd. Bestemmelsen innebærer ikke krav om å oversende endringer i økonomiplanen og årsbudsjettet som foretas i forbindelse med budsjettrevisjoner gjennom året. *Andre punktum* presiserer at revisjonsberetningene og kontrollutvalgets uttalelser til de ulike årsregnskapene og årsberetningene også skal sendes til departementet. Bestemmelsene i første og andre punktum erstatter gjeldende kommunelov §§ 44 nr. 8, 45 nr. 8 og § 50 nr. 9, og forskrift 15.12.2000 nr. 1423 om årsbudsjett § 15 andre og fjerde ledd, forskrift 15.12.2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning § 11 andre ledd og forskrift 24.8.2006 nr. 1033 om særbudsjett mv. for kommunale og fylkeskommunale foretak §§ 5 og 17. *Tredje punktum* gir departementet hjemmel til å fastsette fristene for å sende dokumentene etter første og andre punktum til departementet.

#### *Til § 14-4 Økonomiplan og årsbudsjett*

Se punkt 20.3

Bestemmelsen stiller grunnleggende krav til økonomiplanen og årsbudsjettet, slik at de kan være kommunestyrets og fylkestingets verktøy for å gjennomføre politiske prioriteringer og for å styre kommunens eller fylkeskommunens økonomi. Kravene må også ses i lys av at økonomiplanen og årsbudsjettet skal være tilgjengelige for innbyggerne og andre interessenter.

*Første ledd* er nytt. Bestemmelsen bygger på at økonomiplanleggingen skal ta utgangspunkt i den langsiktige kommunale og regionale planleggingen. Bestemmelsen innebærer at økonomiplanen må vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer etter plan- og bygningsloven skal gjennomføres med tiltak og økonomiske prioriteringer de fire neste årene. Kommunestyret eller fylkestinget avgjør hvordan sammenhengen mellom økonomiplanen og kommuneplanens langsiktige samfunnsdel eller regionale planer skal framstilles i økonomiplanen.

*Andre ledd første punktum* innebærer at økonomiplanen og årsbudsjettet må vise kommunestyrets eller fylkestingets prioriteringer. Det siktes her til å vise hvordan kommunestyret eller fylkestinget ønsker å oppnå politiske mål, enten det er gjennom økonomiske eller andre tiltak. Utover kravet til oversiktighet i tredje ledd, stilles det ikke krav til hvordan prioriteringene framstilles. Første punktum innebærer videre at bevilningene skal vises, det vil si hvilken økonomisk ramme som kommunestyret eller fylkestinget fastsetter til disponering for de ulike budsjettområdene og til ulike formål. Det ligger til kommunestyret og fylkestinget selv å avgjøre hvordan bevilningene skal inndeles og fastsettes. Kommunestyret eller fylkestinget avgjør selv om bevilgninger skal gis som bruttobevilgninger, nettobevilgninger eller ved å kombinere brutto- og nettobevilgninger. Nærmere krav til oppstilling av bevilgningene vil følge av forskrift, se sjette ledd. Etter første punktum skal økonomiplanen og årsbudsjettet også angi målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på, herunder premissene for bruken av bevilningene.

*Andre punktum* stiller krav om at økonomiplanen og årsbudsjettet må vise den økonomiske utviklingen. Det siktes her til utviklingen i inntekter og utgifter, driftsresultat, avsetninger til og bruk av fond, og så videre. Bestemmelsen stiller også et nytt krav om å vise gjeldsutviklingen og

utviklingen i andre vesentlige langsiktige forpliktelser. Med andre langsiktige forpliktelser menes langsiktige leie- og leasingavtaler, og langsiktige forpliktelser om å yte tilskudd til andre, og liknende. Nærmere krav til oppstilling av den økonomiske utviklingen og utviklingen i gjeld mv. vil følge av forskrift, se sjette ledd.

Første og andre punktum erstatter gjeldende § 44 nr. 3 første punktum og § 46 nr. 4 andre punktum, samt gjeldende forskrift 15.12.2000 nr. 1424 om årsbudsjett § 4 andre ledd andre punktum.

*Tredje punktum* stiller krav om at kommunestyret og fylkestinget ved behandlingen av årsbudsjettet må angi hvor mye lån som kan tas opp i budsjettåret. Det følger av dette at kommunestyret eller fylkestinget selv må vedta hvor mye lån som kan tas opp i budsjettåret. Dette setter også rammene for låneopptak i kommunale og fylkeskommunale foretak.

*Tredje ledd* angir for det første en plikt til å planlegge og budsjettere med balanse. Nærmere regler om budsjettbalanse er gitt i § 14-10.

For det andre stilles det krav om at inntektene og utgiftene i økonomiplanen og årsbudsjettet skal være realistiske. Det vil si at inntekter og utgifter innarbeides med det som sannsynlig må påregnes, ut fra alminnelige forventninger om utviklingen i eksterne faktorer og ut fra de bevilgninger og tiltak som kommunestyret eller fylkestinget vedtar i økonomiplanen og årsbudsjettet. Realismekravet innebærer blant annet at det må gjøres en vurdering av sentrale premisser for utarbeidelse av økonomiplanen og årsbudsjettet, eksempelvis utviklingen i innbyggertall, priser og renter, for å unngå at inntekter overvurderes og utgifter undervurderes. Som en følge av at årsregnskapet skal sammenholdes mot årsbudsjettet, jf. § 14-6 andre ledd andre punktum, er det et premiss at periodiseringen av inntekter og utgifter i årsbudsjettet følger periodiseringsreglene for årsregnskapet.

For det tredje stiller tredje ledd krav til fullstendighet. Med fullstendighet siktes det til at økonomiplanen og årsbudsjettet omfatter hele kommunen eller fylkeskommunen som rettssubjekt med tilhørende inntekter og utgifter. Blant annet må økonomiplanen og årsbudsjettet også omfatte økonomiske rammer for kommunale og fylkeskommunale foretak etter kapittel 9. Eksempelvis kan dette være rammer for foretakets drift og investeringer, eller overføringer (bevilgninger) fra kommunekassen til foretaket, eller overføringer fra foretaket til kommunekassen. Styret i foretaket fastsetter det nærmere budsjettet for foretaket innenfor kommunestyrets eller fylkestingets

vedtak, jf. § 9-8 tredje ledd. Kravet til fullstendighet må forstås med utgangspunkt i at kommunale og fylkeskommunale foretak har eget budsjett og regnskap. Dette innebærer for eksempel at inntekter som genereres av foretakets drift føres i budsjettet og regnskapet til foretaket, og ikke i kommunens eller fylkeskommunens årsbudsjett.

Til sist stiller tredje ledd krav om at økonomiplanen og årsbudsjettet er oversiktlige. Med oversiktighet siktes det til hvordan økonomiplanen og årsbudsjettet skal utformes. Det vil for eksempel innebære at årsbudsjettet framstilles i et samlet dokument, at det forklares hvilke premisser som er lagt til grunn, at inntekter og utgifter angis med beløp og tekst, og at mål og premisser for bevilgningene beskrives. Kravet om oversiktighet må ses i sammenheng med at økonomiplanen og årsbudsjettet skal være lett tilgjengelig for allmennheten, og samtidig klargjøre fullmaktene til underordnede organer i kommunen eller fylkeskommunen. Kravet må også ses i sammenheng med departementets oppfølging av kommuner og fylkeskommuner med økonomisk ubalanse.

Tredje ledd erstatter gjeldende §§ 44 nr. 3 og nr. 4, og §§ 46 nr. 2, nr. 3 og nr. 4 første punktum. Bestemmelsen erstatter også gjeldende forskrift 15.12.2000 nr. 1424 om årsbudsjett § 4 andre ledd og § 6 andre, tredje og fjerde ledd.

*Fjerde ledd første punktum* er nytt og fastslår at økonomiplanen skal deles inn i en driftsdel og en investeringsdel. *Andre punktum* viderefører gjeldende § 46 nr. 5 om inndeling av årsbudsjettet i et driftsbudsjett og et investeringsbudsjett. Andre punktum presiserer også at driftsbudsjettet og investeringsbudsjettet skal stilles opp og deles inn på samme måte som økonomiplanen. Med driftsbudsjettet siktes det til utgiftene som gjelder den løpende driften av virksomheten og finansieringen av denne. Med investeringsbudsjettet siktes det til anskaffelser av fast eiendom og anlegg mv. og andre eiendeler av varig og vesentlig verdi og finansieringen av dette. Nærmere regler om skillet mellom drift og investering er gitt i § 14-9. Ytterligere regler om innholdet i drift og investering vil følge av forskrift, jf. § 14-4 sjette ledd og § 14-9 tredje ledd.

*Femte ledd* er nytt. For det første viderefører bestemmelsen at økonomiplanen etter kommuneloven kan inngå i kommuneplanens handlingsdel, jf. gjeldende plan- og bygningsloven § 11-1 fjerde ledd. For det andre åpner bestemmelsen for at økonomiplanen utarbeidet etter reglene i kommuneloven i stedet kan fungere som (utgjøre) kommuneplanens handlingsdel etter plan- og bygningsloven § 11-1. Det er en forutsetning for dette

at økonomiplanens innhold oppfyller plan- og bygningslovens krav til innholdet i kommuneplanens handlingsdel. At økonomiplanen kan utgjøre kommuneplanens handlingsdel er nytt og innebærer at det ikke er nødvendig å utarbeide en egen handlingsdel etter plan- og bygningsloven i tillegg til økonomiplanen.

*Sjette ledd* gir departementet hjemmel til å fastsette forskriftsregler om bevilgningsoversikter og økonomiske oversikter. Adgangen til å gi forskriftsregler om dette for økonomiplanen er ny. Med bevilgningsoversikter siktes det til oppstillinger av hvordan forventete inntekter fordeles og bevilges til de ulike budsjettområdene i kommunen eller fylkeskommunen. Bestemmelsen er ikke ment å åpne for at departementet kan fastsette hvordan budsjettområdene skal deles inn i den enkelte kommune og fylkeskommune. Med økonomiske oversikter siktes det til oppstillinger av typer inntekter, typer utgifter, driftsresultat, bruk av og avsetninger til fond mv. Bestemmelsen innebærer at departementet kan fastsette at økonomiplanen og årsbudsjettet skal inneholde en obligatorisk talldel med standardiserte oversikter over bevilgningene og utviklingen i kommunens eller fylkeskommunens økonomi. Hjemmelen retter seg mot standardiserte oppstillinger som er liknende oppstillingene i vedleggene 1 til 5 i forskrift 15.12.2000 nr. 1423 om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner.

Sjette ledd gir også en ny adgang til å fastsette forskriftsregler om oversikter over gjeldsutviklingen. Hjemmelen retter seg mot eventuelle krav om spesifisering av ulike typer gjeld og langsiktige forpliktelser, eksempelvis også krav om å vise hvor stor del av gjeldsbyrden som er netto renteeksponert.

Hjemmelen etter sjette ledd gjelder også for hvordan budsjettet for eventuelle lånefond etter § 14-14 tredje ledd andre punktum skal stilles opp.

#### *Til § 14-5 Årsbudsjettets bindende virkning. Budsjettstyring*

Se punktene 20.3 og 20.4

*Første ledd første punktum* slår fast en annen grunnleggende oppgave for årsbudsjettet, som er å angi bindende rammer for årets tilgang på midler og disponering av midlene. Bestemmelsen innebærer at kommunestyrets eller fylkestingets bevilgninger i årsbudsjettet ikke kan fravikes, heller ikke av kommunestyret eller fylkestinget selv, uten at kommunestyret eller fylkestinget vedtar å endre årsbudsjettet.

Innenfor de bevilgningene som er fastsatt i årsbudsjettet, kan kommunestyret eller fylkestinget tildele underordnede folkevalgte organer myndighet til å foreta en videre fordeling av bevilgningene (fordelingsfullmakt). Slike fordelinger er ikke en del av årsbudsjettet, og skal ikke framstilles i årsbudsjettdokumentet.

Myndigheten til å disponere bevilgningene som er ført opp i årsbudsjettet (disponeringsfullmakten) ligger som utgangspunkt til kommunedirektøren. Dette følger av kommunedirektørens iverksettelsesplikt i § 13-1 fjerde ledd første punktum. Kommunestyret eller fylkestinget kan gi disponeringsfullmakt til andre enn kommunedirektøren. Disponeringsfullmakten gir ikke myndighet til å foreta anskaffelser og utstede utbetalingsordre utover det som følger av årsbudsjettet. I tilfeller der kommunestyret eller fylkestinget har gitt underordnede kollegiale organer myndighet til å gi nærmere fordelinger og føringer for bruken av bevilgningene (fordelingsfullmakt), vil disponeringsfullmakten også være begrenset av dette.

Første punktum erstatter gjeldende § 46 nr. 1 første punktum og § 47 nr. 1 første punktum.

Etter første punktum vil en bevilgning på driftsbudsjettet bare kunne brukes til driftsformål. *Andre punktum* åpner imidlertid for at kommunestyret eller fylkestinget gir underordnet organ myndighet til å avgjøre at deler av en bevilgning i driftsbudsjettet skal overføres og benyttes til å finansiere utgifter som skal føres i investeringsregnskapet.

Etter *tredje punktum* er budsjettet likevel ikke bindende for betalingsforpliktelser hvor det foreligger en rettslig utbetalingsplikt for kommunen eller fylkeskommunen. Slike utbetalinger kan foretas uten bevilgning i årsbudsjettet. Dette erstatter gjeldende § 46 nr. 1 tredje punktum og § 47 nr. 1 andre punktum.

*Andre ledd* oppstiller en generell plikt for kommunestyret og fylkestinget til å endre årsbudsjettet når utviklingen i inntekter og utgifter tilsier at endringer er nødvendig for å ha et realistisk budsjett i balanse, eksempelvis ved en vesentlig svikt i inntektene eller vesentlige utgiftsøkninger. Endringer i årsbudsjettet vil typisk bero på kommunedirektørens rapportering etter tredje ledd. Det kan ikke foretas endringer av årsbudsjettet etter utløpet av det året som budsjettet gjelder for.

Etter *tredje ledd første punktum* plikter kommunedirektøren å rapportere skriftlig om utviklingen i inntekter og utgifter sammenholdt med årsbudsjettet. Slik rapportering skal foretas minst to ganger gjennom budsjettåret. Rapporteringen til kommunestyret eller fylkestinget må i praksis gå via



formannskapet eller fylkesutvalget som skal innstille til eventuelle endringer i årsbudsjettet, jf. § 14-3 tredje ledd. *Andre punktum* gir kommunedirektøren plikt til å foreslå endringer på inneværende års budsjett hvis utviklingen i inntekter eller utgifter tilsier at det vil oppstå vesentlige budsjettavvik. Bestemmelsen innebærer at det ikke er tilstrekkelig for kommunedirektøren å bare melde fra om at det må forventes avvik. Ved parlamentarisk styreform ligger pliktene etter første og andre punktum til kommunerådet eller fylkesrådet, jf. § 10-2 første ledd andre punktum.

Andre og tredje ledd erstatter gjeldende §§ 47 nr. 2 og nr. 3, og forskrift 15.12.2000 nr. 1423 om årsbudsjett §§ 10 og 11.

*Fjerde ledd* er nytt. *Første punktum* slår fast at kommunedirektøren også har plikt til å foreslå endringer på inneværende års budsjett hvis det legges fram et årsregnskap med merforbruk i driftsregnskapet. Ved parlamentarisk styreform ligger plikten til kommunerådet eller fylkesrådet, jf. § 10-2 første ledd andre punktum. Kommunestyret eller fylkestinget skal behandle forslagene senest 30. juni, jf. *andre punktum*. Fristen sammenfaller med fristen for å behandle årsregnskapet, jf. § 14-3 andre ledd.

#### Til § 14-6 Årsregnskap og bokføring

Se punkt 20.3

*Første ledd* innebærer at kommuner og fylkeskommuner skal utarbeide flere årsregnskaper for sin virksomhet. Regnskapene skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv, jf. § 14-2. Regnskap for interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefelleskap skal imidlertid vedtas av representantskapet, også hvis de ikke er egne rettssubjekter, jf. § 14-8.

*Bokstav a* viderefører plikten til å utarbeide årsregnskap for kommunekassen eller fylkeskommunekassen. Med kommunekassen og fylkeskommunekassen siktes det til de delene av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet som ligger under kommunedirektørens ansvar.

*Bokstav b* viderefører plikten til å utarbeide et årsregnskap for hvert kommunalt eller fylkeskommunalt foretak etter lovens kapittel 9.

*Bokstav c* presiserer at det også skal utarbeides regnskaper for øvrige virksomheter som er en del av kommunen eller fylkeskommunen som rettssubjekt, og som skal føre eget regnskap i medhold av lov eller forskrift. Dette vil for eksempel gjelde regnskap for lånefond etter § 14-14 tredje ledd.

*Bokstav d* innfører en ny plikt til å utarbeide et samlet (konsolidert) årsregnskap for all virksomhet som er en del av kommunen eller fylkeskommunen som rettssubjekt. Dette vil omfatte kommunekassen eller fylkeskommunekassen, foretakene og eventuelt andre regnskapsenheter innenfor kommunen eller fylkeskommunen som rettssubjekt, jf. bokstav a til c. Også årsregnskapet til interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefelleskap skal innarbeides i det samlede årsregnskapet til kontorkommunen når disse ikke er eget rettssubjekt, jf. § 14-8 fjerde ledd. Bokstav d må forstås som et krav om å eliminere («nette ut») interne mellomværender mellom de ulike regnskapsenheter, slik at verdien av inntekter, utgifter, eiendeler og gjeld ikke blåses opp i det konsoliderte årsregnskapet.

*Andre ledd* fastsetter hvilke deler som årsregnskapene etter første ledd skal inneholde. *Første punktum* slår fast at årsregnskapene skal bestå av et driftsregnskap og et investeringsregnskap. Bestemmelsen i *andre punktum* innebærer at driftsregnskapet og investeringsregnskapet skal deles inn og stilles opp på samme måte som årsbudsjettet, slik at tallene i regnskapet kan sammenholdes mot årsbudsjettet på samme detaljningsnivå. Nærmere regler om skillet mellom drift og investering er gitt i § 14-9. *Tredje punktum* viderefører at årsregnskapet også skal inneholde et balanseregnskap og noteopplysninger. Nærmere krav til årsregnskapets innhold vil følge av forskrift, jf. syvende ledd.

Andre ledd svarer til forskrift 15.12.2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning § 3 første ledd.

*Tredje ledd* fastsetter de grunnleggende prinsippene for kommunenes og fylkeskommunenes regnskaper. *Bokstav a* uttrykker arbeidskapitalprinsippet, som innebærer at alle endringer i arbeidskapitalen enten må føres i driftsregnskapet eller i investeringsregnskapet. Dette innebærer et forbud mot regnskapsføring av tilgang og bruk av midler bare i balanseregnskapet.

*Bokstav b* slår fast bruttoprinsippet, at alle inntekter og utgifter skal regnskapsføres hver for seg. For eksempel innebærer bestemmelsen at utgifter skal regnskapsføres brutto uten fradrag for tilhørende inntekter.

*Bokstav c* uttrykker anordningsprinsippet, som er bestemmende for hvilket regnskapsår inntekter og utgifter tilhører (periodiseringen). Begrepet utgifter omfatter også utbetalinger slik dette er definert i gjeldende forskrift 15.12.2000 nr. 1423 om årsbudsjett § 2 bokstav h, det vil si betalte låneavdrag, utlån og forskutteringer til

andre. Begrepet inntekter omfatter også innbetalinger slik dette er definert i gjeldende forskrift 15.12.2000 nr. 1423 om årsbudsjett § 2 bokstav g, det vil si innlån, mottatte avdrag på utlån, innløsninger av utlån samt mottatte refusjoner på tidligere forskutteringer. For tilskudd som kommunen eller fylkeskommunen har forpliktet seg til å yte over flere år, skal bestemmelsen forstås slik at flerårige tilskudd utgiftsføres etter hvert som tilskuddene overføres til mottaker, slik at de årlige tilskuddene kan finansieres over de budsjettårene som forpliktelsen løper.

*Bokstav d* slår fast prinsippet om at i regnskapsposter hvor beløpet er usikkert ved regnskapsavslutningen, må det benyttes et anslag som bygger på beste estimat.

Tredje ledd viderefører gjeldende lov § 48 nr. 2 første og andre punktum, og i hovedsak også forskrift 15.12.2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning § 7 første til tredje ledd og femte ledd.

*Fjerde ledd* viderefører gjeldende lov § 48 nr. 2 tredje punktum om at årsregnskapet skal føres i overensstemmelse med god kommunal regnskapsskikk. De løsningene for regnskapsføring som følger av den rettslige standarden god kommunal regnskapsskikk, kan som utgangspunkt ikke fravike bestemmelser i lov og forskrift. God kommunal regnskapsskikk kan bare fravike bestemmelser i lov og forskrift hvis dette er særskilt fastsatt i lov eller i forskrift. Departementet har etter syvende ledd hjemmel til å fastsette forskriftsregler som gir unntak fra bestemmelsene i første til sjette ledd, herunder hjemmel til å fastsette at nærmere angitte bestemmelser i lov eller i forskrift kan fravikes dersom det følger av god kommunal regnskapsskikk.

*Femte ledd* innebærer at lov 19.11.2004 nr. 73 om bokføring §§ 3-14 gjelder for kommunenes og fylkeskommunenes bokføring mv. Også tilhørende forskrift til bokføringsloven gjelder, hvis ikke annet følger av lov eller forskrift. Bestemmelsen svarer til forskrift 15.12.2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning § 2 første ledd.

*Sjette ledd* fastsetter fristen for å avlegge årsregnskapene til 22. februar i året etter regnskapsåret. Årsregnskap er offentlig fra det tidspunkt det er avlagt.

*Syvende ledd* gir departementet en vid hjemmel til å fastsette nærmere forskriftsregler om årsregnskapene, regnskapsføringen, regnskapsavslutningen og bokføringen. Hjemmelen gjelder også for regnskapet til kommunalt og fylkeskommunalt foretak og øvrige regnskaper etter første ledd, deriblant lånefondets regnskap. Bestemmelsen er ment å gi adgang til å gi regler liknende

bestemmelsene i gjeldende forskrift 15.12.2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning, og regnskapsreglene i forskrift 24.8.2006 nr. 1033 om særbudsjett mv. for kommunale og fylkeskommunale foretak. Dette omfatter eksempelvis krav til resultatoversikter, regler for klassifikasjon og verdivurdering i balanseregnskapet, regler for hvordan årsregnskapet skal avsluttes før de avlegges, krav til noteopplysninger, og så videre. Bestemmelsen gir departementet også hjemmel til å fastsette forskriftsregler som innebærer unntak fra bestemmelsene i første til sjette ledd. Unntakshjemmelen retter seg mot regnskapsmessige problemstillinger hvor det er hensiktsmessig at alle kommunene eller fylkeskommunene benytter en annen løsning enn det som følger av lovens bestemmelser. Dette er for eksempel regnskapsføring av innlån og bruk av lån, regnskapsføring av pensjon og regnskapsføring av virkninger av endringer i regnskapsprinsipp. Et annet eksempel er kommunale og fylkeskommunale foretak etter kapittel 9 som driver næringsvirksomhet, hvor det kan være mer hensiktsmessig å utarbeide regnskap etter regnskapslovens regler. Bestemmelsen gir også adgang for departementet til å fastsette i forskrift at nærmere angitte bestemmelser i lov eller i forskrift kan fravikes dersom det følger av god kommunal regnskapsskikk. Bestemmelsen erstatter gjeldende § 48 nr. 6 og § 75.

#### *Til § 14-7 Årsberetning*

Se punkt 20.3

*Første ledd* angir plikten til å utarbeide årsberetninger for kommunens eller fylkeskommunens virksomhet. Årsberetningene skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv, jf. § 14-2. Etter *første punktum* skal det utarbeides en årsberetning som dekker hele kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, jf. også kravet om konsolidert regnskap i § 14-6 første ledd. Etter *andre punktum* skal det i tillegg utarbeides en årsberetning for hvert enkelt kommunalt eller fylkeskommunalt foretak.

*Andre ledd* stiller krav til hvilke opplysninger årsberetningen skal inneholde. Bestemmelsen erstatter gjeldende § 48 nr. 5. *Bokstav a* viderefører kravet om at det i årsberetningen skal redegjøres for forhold som er viktige for å bedømme den økonomiske utviklingen og stillingen. Bestemmelsen inneholder i tillegg et nytt krav som innebærer at det må gis en vurdering av om økonomisk utvikling og stilling ivaretar den økonomiske handleevnen over tid. Dette må ses i sammenheng med generalbestemmelsen i § 14-1 første

ledd og de finansielle måltallene etter § 14-2 bokstav c. For årsberetningen for kommunens eller fylkeskommunens samlede virksomhet, må bokstav a forstås slik at det også skal gis en vurdering av den totale økonomien til kommunen eller fylkeskommunen som juridisk enhet, basert på det konsoliderte regnskapet, og ikke bare en vurdering knyttet til kommunekassens eller fylkeskommunekassens økonomi.

*Bokstav b* viderefører plikten til å redegjøre for vesentlige beløpsmessige avvik mellom budsjettet og regnskapet. Bestemmelsen krever at det også skal redegjøres for eventuelle vesentlige brudd på premissene for hva bevilgningene etter kommunestyrets eller fylkestingets vedtak skal kunne brukes til. Bestemmelsen erstatter forskrift 15.12.2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning § 10 fjerde ledd.

*Bokstav c* stiller for det første krav om å redegjøre for virksomhetens måloppnåelse, eksempelvis at det skal gis opplysninger om utviklingen i tjenester og hvordan utviklingen står i forhold til målene i årsbudsjettet. For det andre stiller bestemmelsen krav om å redegjøre for andre ikke-økonomiske forhold som er av vesentlig betydning for kommunen eller fylkeskommunen eller innbyggerne. Bestemmelsen gir rom for skjønn til å avgjøre hvilke opplysninger som gis i årsberetningen om kommunens eller fylkeskommunens tjenester mv.

*Bokstav d* viderefører at det skal redegjøres for tiltak for å sikre en høy etisk standard i virksomheten.

Pliktene i *bokstav e* og *f* til å redegjøre for tilstanden når det gjelder likestilling og for likestillingstiltak, bygger nå på lov 16.6.2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering.

*Tredje ledd* viderefører fristen for å avgi årsberetningen, jf. forskrift 15.12.2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning § 10 tredje ledd.

*Til § 14-8 Budsjett, regnskap og årsberetning for interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefellesskap*

*Første ledd* innebærer at interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefellesskap skal utarbeide eget årsbudsjett, eget årsregnskap og egen årsberetning, og at det er representantskapet som skal vedta disse. Årsbudsjettet må fastsettes innenfor de rammene som er vedtatt av kommunestyret eller fylkestinget i deltakerkommunene. Årsbudsjettet, årsregnskapet og årsberetningen er endelig når det er vedtatt av representantskapet. Årsbudsjettet kan imidlertid ikke binde delta-

kerne uten at deltakerne har sluttet seg til slike bindinger. Årsbudsjettet, årsregnskapet og årsberetningen skal ha et innhold etter reglene i denne loven, så langt det passer, jf. § 18-1 fjerde ledd og § 19-1 fjerde ledd. Blant annet innebærer det at budsjettet må deles inn i et driftsbudsjett og investeringsbudsjett i tråd med § 14-4 fjerde ledd, og at budsjettet må være fullstendig og realistisk og satt opp med balanse i tråd med reglene i §§ 14-4 tredje ledd og 14-10. Årsbudsjettet må revideres dersom det er nødvendig for å ivareta kravet til for eksempel realisme. Rådets og oppgavefellesskapets regnskap vil være motstykket til dette budsjettet. Regnskapet skal ha et innhold etter reglene i denne loven, så langt det passer, jf. § 18-1 fjerde ledd og § 19-1 fjerde ledd. Blant annet innebærer det at regnskapet skal være et fullstendig regnskap for rådets eller oppgavefellesskapets virksomhet utarbeidet etter reglene i § 14-6, som skal holdes opp mot budsjettet til samarbeidet. Hvis rådets eller oppgavefellesskapets regnskap viser merforbruk, skal dette dekkes inn etter reglene i § 14-12. Også årsberetningen skal ha et innhold etter reglene i denne loven, så langt det passer, jf. § 18-1 fjerde ledd og § 19-1 fjerde ledd.

*Andre ledd* presiserer at kontorkommunen må innarbeide regnskapet til interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefellesskap som ikke er egne rettssubjekter, i kontorkommunens samlede (konsoliderte) årsregnskap. Kravet gjelder ikke for årsregnskapet til råd og oppgavefellesskap som er egne rettssubjekter.

*Tredje ledd første punktum* gir departementet hjemmel til å fastsette nærmere regler i forskrift om årsbudsjettet, årsregnskapet og årsberetningen til interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefellesskap. Dette gjelder både for de som er og de som ikke er eget rettssubjekt. *Andre punktum* gir også adgang til å fastsette forskriftsregler som innebærer unntak fra lovens regler om årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning.

*Til § 14-9 Skillet mellom drift og investering i økonomiplan, årsbudsjett og årsregnskap*

Se punkt 20.5

Bestemmelsen gir grunnleggende regler for skillet mellom drift og investering i økonomiplanen, årsbudsjettet og årsregnskapet. Skillet mellom drift og investering gjelder på samme måte for både økonomiplanen, årsbudsjettet og årsregnskapet.

*Første ledd første punktum* presiserer at utgifter til drift bare kan inngå i økonomiplanens driftsdel, driftsbudsjettet og driftsregnskapet. Med utgifter

til drift siktes det til alle utgifter knyttet til den løpende virksomheten, slik som lønnsutgifter, utgifter til kjøp av varer og tjenester som inngår i tjenesteproduksjonen, tilskudd, renter og avdrag på lån mv. Driftsutgifter som er av ekstraordinær karakter skal også føres i økonomiplanens driftsdel, driftsbudsjettet og driftsregnskapet. *Andre punktum* fastsetter et unntak fra første punktum for tilskudd til andres investeringer. Slike tilskudd regnes som utgifter til drift etter første punktum. Unntaket åpner for at tilskudd til andres investeringer i visse tilfeller kan føres i økonomiplanens investeringsdel, investeringsbudsjettet og investeringsregnskapet, men bare i de tilfellene som er nevnt i § 14-16 første og andre ledd. Unntaket i andre punktum gjelder ikke dersom vilkårene for å ta opp lån etter § 14-16 første eller andre ledd ikke er oppfylt. Unntaket i andre punktum er videre bare aktuelt dersom slike tilskudd skal finansieres av inntekter i økonomiplanens investeringsdel, investeringsbudsjettet eller investeringsregnskapet, eller av låneopptak i henhold til § 14-16 første eller andre ledd. Unntaket gjelder tilsvarende for tilskudd til kirkelig fellestråds investeringer i kirker og gravplasser, jf. adgangen til å lånefinansiere dette etter kirkeloven § 15 sjette ledd.

*Andre ledd første punktum* innebærer at utgifter i økonomiplanens driftsdel, driftsbudsjettet og driftsregnskapet bare kan finansieres av løpende inntekter. Begrepet løpende inntekter retter seg som utgangspunkt mot inntekter som påregnelig kommer årlig eller med jevne mellomrom. Begrepet skal likevel forstås vidt, og omfatter også driftsinntekter som er ekstraordinære eller av engangskaraktér. Begrepet omfatter blant annet skatteinntekter, rammetilskudd, andre generelle tilskudd eller driftstilskudd, inntekter fra salg av tjenester, gebyrer og brukerbetaling. Begrepet omfatter også finansinntekter som renteinntekter og gevinster på finansielle plasseringer som i regnskapet er klassifisert som omløpsmidler. Løpende inntekter kan overføres fra driften til finansiering av investeringer. Inntekter som ikke kan regnes som løpende, eksempelvis inntekter fra salg av formuesverdier, kan ikke finansiere driften, se likevel unntaket i fjerde ledd. Det følger også av første punktum at bruk av lån ikke kan finansiere økonomiplanens driftsdel og driftsbudsjettet eller føres som inntekt i driftsregnskapet. Bestemmelsen er imidlertid ikke til hinder for at ubrukte lånemidler eller andre midler knyttet til investeringer (midlertidig) benyttes som likviditet til å dekke betalingsforpliktelser som gjelder den løpende driften.

*Andre punktum* slår fast at løpende inntekter som ikke benyttes i budsjettåret, skal avsettes til driftsfond. Bestemmelsens formål er å sikre at driftsinntekter ikke låses til framtidige investeringer på investeringsfond, slik at handlingsrommet til kommende kommunestyre og fylkesting snevres inn. Med driftsfond siktes det til den delen av egenkapitalen som er bygd opp av ubrukte inntekter fra driftsregnskapet, enten ubundet driftsfond (disposisjonsfond) eller bundet driftsfond. Med investeringsfond siktes det til den delen av egenkapitalen som er bygd opp av ubrukte inntekter fra investeringsregnskapet, enten ubundet investeringsfond eller bundet investeringsfond, se også 14-10 fjerde ledd om bundne fond. Bestemmelsen innebærer at inntekter i økonomiplanens driftsdel, driftsbudsjettet eller driftsregnskapet ikke kan overføres til økonomiplanens investeringsdel, investeringsbudsjettet eller investeringsregnskapet hvis inntektene ikke finansierer investeringsutgifter i budsjett-/regnskapsåret. Det kan således bare overføres midler fra drift til investering i samme utstrekning som midlene finansierer årets investeringsutgifter. Det kan følgelig ikke overføres midler fra driften til avsetning på investeringsfond. Bestemmelsen svarer til forskrift 15.12.2000 nr. 1423 om årsbudsjett § 5 femte ledd nr. 5 og forskrift 15.12.2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning § 3 tredje ledd nr. 5.

*Tredje ledd* gir departementet hjemmel til å fastsette nærmere regler om hvilke utgifter og inntekter som hører til i henholdsvis drift og investering. Dette kan for eksempel være nærmere regler om hva som regnes som løpende inntekter, regler for håndtering av utbytteinntekter fra kommunale eller fylkeskommunale selskaper eller regler for håndtering av engangsinntekter. Dette kan også være nærmere regler om hva som regnes som utgifter som hører til driftsdelen, og hvilke utgifter som skal føres i investeringsdelen, for eksempel regler for skillet mellom vedlikehold av og påkostninger på eiendom eller regler for føring av utgifter og inntekter knyttet til lån til videre utlån. Innenfor rammene av lov og forskrift, vil det nærmere skillet mellom drift og investering følge av god kommunal regnskapsskikk.

*Fjerde ledd første punktum* innebærer et unntak fra andre ledd første punktum om at driften bare skal finansieres av løpende inntekter. Bestemmelsen slår fast at en andel av engangsinntektene fra salg av aksjer skal regnes som løpende inntekter, som dermed kan finansiere kommunens eller fylkeskommunens drift etter første ledd. Bestemmelsen gjelder kun ved salg av aksjer som er klassifisert som finansielle anlegg-

midler. Bestemmelsen gjelder ikke for utbytteinntekter eller for inntekter fra uttak av kapital fra et selskap. *Andre punktum* innebærer at første punktum bare gjelder hvis kommunen eller fylkeskommunen, alene eller sammen med andre kommuner eller fylkeskommuner, har bestemmende innflytelse i selskapet. Første og andre punktum erstatter forskrift 15.12.2000 nr. 1423 om årsbudsjett § 5 sjette ledd og forskrift 15.12.2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning § 3 fjerde ledd første til tredje punktum. Nærmere regler om hvordan andelen som skal regnes som løpende inntekt skal beregnes, vil følge av forskrift, jf. *tredje punktum*.

#### *Til § 14-10 Balanse i økonomiplanen og årsbudsjettet*

Se punkt 20.4

Bestemmelsen utdyper kravet til balanse i økonomiplanen og årsbudsjettet. Sammen med reglene om skillet mellom drift og investering setter dette en rettslig ramme for hvor store utgifter kommunene og fylkeskommunene kan ta på seg. Bestemmelsen viderefører det materielle innholdet i gjeldende lov §§ 44 nr. 4, 46 nr. 6 og 46 nr. 7 samt forskrift 15.12.2000 nr. 1423 om årsbudsjett § 5 fjerde og syvende ledd.

*Første ledd* innebærer at summen av årets utgifter og avsetninger (bruk av midler), herunder inndekning av merforbruk, ikke kan være større enn summen av årets inntekter og bruk av avsetninger fra tidligere år (tilgang på midler). Dette gjelder både for driftsbudsjettet og investeringsbudsjettet. For driftsbudsjettet betyr dette at det må budsjetteres med et netto driftsresultat som minst dekker avsetningene nevnt i tredje til femte ledd. Det kan kun budsjetteres med et lavere netto driftsresultat dersom kommunen eller fylkeskommunen kan finansiere differansen med bruk av avsetninger fra tidligere år.

*Andre ledd* presiserer at driftsbudsjettet skal finansiere avdrag på lån som minst tilsvarer størrelsen på minimumsavdraget beregnet etter § 14-18.

*Tredje ledd* presiserer at eventuelle merforbruk i tidligere års regnskap skal føres opp til inndekning på årsbudsjettet. For merforbruk i kommunekassen eller fylkeskommunekassen må inndekningen foretas innenfor fristene i § 14-11. Kommunekassen og fylkeskommunekassen vil også kunne ha plikt til å bidra til inndekning av merforbruk i kommunalt eller fylkeskommunalt foretak, interkommunalt politiske råd og kommunalt oppgavefelleskap. Inndekningen av merfor-

bruk i slike virksomheter skal foretas i tråd med reglene i § 14-12. Tredje ledd viderefører forskrift 15.12.2000 nr. 1423 om årsbudsjett § 5 fjerde ledd andre punktum.

*Fjerde ledd* innebærer at midler som er bundet til særskilte formål, men som ikke benyttes i budsjettåret, ikke kan dekke utgifter til andre formål på budsjettet. Slike midler må avsettes til egne fond under egenkapitalen som kun er tilgjengelige for bruk i senere år, når utgifter til formålet påløper (bundne fond). Eksempelvis må ubrukte øremerkete tilskudd fra staten eller andre givere, eller ubrukte gebyrinntekter på et tjenesteområde som er underlagt selvkostprinsippet, avsettes til bundne fond. Ubrukte formålsbundne midler i driftsregnskapet avsettes til bundet driftsfond. Ubrukte formålsbundne midler i investeringsregnskapet avsettes til bundet investeringsfond. Bestemmelsen erstatter forskrift 15.12.2000 nr. 1423 om årsbudsjett § 6 femte ledd andre punktum.

Begrepet avtale i fjerde ledd sikter til avtale mellom kommunen eller fylkeskommunen og et annet rettssubjekt. Begrepet omfatter også tilsagn fra tilskuddsgiver. Begrepet bundet fond må forstås slik at det bare relaterer seg til midler som er reservert særskilte formål etter lov eller avtale. Dette innebærer at øvrige (frie) midler som ikke benyttes i budsjettåret, avsettes til frie fond, det vil si disposisjonsfond (ubundet driftsfond) eller ubundet investeringsfond. Dette gjelder også når det foretas avsetninger av frie midler hvor kommunestyret eller fylkestinget selv merker avsetningen for spesielle formål.

*Femte ledd første punktum* innebærer at det i tillegg må foretas avsetninger som ivaretar en sunn og langsiktig økonomiforvaltning. Det vil for eksempel være avsetninger for driftsreserver, og overføring av midler fra driftsbudsjettet til finansiering av utgifter på investeringsbudsjettet slik at investeringer delfinansieres med egenkapital. *Andre punktum* markerer at egenfinansiering av investeringene over tid har stor betydning for utviklingen i kommunens eller fylkeskommunens økonomiske handlefrihet. Femte ledd må ses i sammenheng med generalbestemmelsen i § 14-1 første ledd og § 14-2 bokstav c om finansielle måltall. Hva som er nødvendige avsetninger, og hvor stor egenfinansieringen av investeringene må være for å ivareta den økonomiske handleevnen, må bero på en skjønnsmessig vurdering. Bestemmelsen må forstås slik at kommunestyret og fylkestinget selv vurderer og fastsetter størrelsen på avsetningene og egenfinansieringen.

*Sjette ledd* slår fast at kravene til balanse i årsbudsjettet også gjelder for det enkelte år i økonomiplanen.

*Til § 14-11 Inndekning av merforbruk i kommunekassen og fylkeskommunekassen*

Se punkt 20.4

Bestemmelsen gir reglene for når merforbruk i årsregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen etter § 14-6 første ledd bokstav a må være dekket inn. Bestemmelsen viderefører i hovedsak fristene i gjeldende § 48 nr. 4. Nærmere regler om hvordan merforbruket framkommer vil følge av regler om årsavslutning i forskrift, jf. § 14-6 syvende ledd.

*Første ledd første punktum* slår fast at utgangspunktet er at et merforbruk i driftsregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen skal føres opp til dekning på budsjettet for det året merforbruket legges fram. *Andre punktum* gir adgang til å utsette inndekningen av merforbruket til det andre året etter at merforbruket oppsto, hvis merforbruket ikke kan dekkes inn etter første punktum. Loven fastsetter ikke nærmere vilkår for når det er adgang til å utsette inndekningen av et merforbruk. Den nærmere vurderingen av om et merforbruk i driften må framføres, foretas av kommunestyret eller fylkestinget selv.

*Andre ledd første punktum* viderefører kommunenes og fylkeskommunenes adgang til å utsette inndekningen av merforbruk utover det som følger av første ledd. Merforbruket skal da senest dekkes inn senest i det fjerde regnskapsåret etter at merforbruket oppsto. Vilkåret for dette er at det foreligger særlige forhold som gjør en slik utsettelse nødvendig. Den nærmere vurderingen av om det foreligger særlige forhold foretas av kommunestyret eller fylkestinget selv.

*Andre punktum* viderefører departementets adgang til å tillate at merforbruk i driften dekkes inn senere enn fire år etter at det oppsto. Departementet kan etter andre punktum gi dispensasjon til at merforbruket dekkes inn over en periode på flere enn fire år etter at det oppsto. Det er nytt at departementet kan godkjenne inndekningstider som er lengre enn ti år. Departementet har bare adgang til å gi slik dispensasjon hvis de samfunnsmessige og økonomiske konsekvensene av å dekke inn merforbruk innen fire år vil bli uforholdsmessig store.

*Tredje ledd* slår fast at et udekket beløp («merforbruk») i investeringsregnskapet skal dekkes inn året etter at det oppsto. Dette svarer til forskrift 15.12.2000 nr. 1424 om årsregnskap og års-

beretning § 9 fjerde ledd første punktum. Udekket beløp i investeringsregnskapet kan følgelig ikke framføres til dekning i senere år.

*Til § 14-12 Inndekning av merforbruk i kommunalt og fylkeskommunalt foretak, interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap*

Se punkt 20.4

Bestemmelsen gir reglene for inndekning av merforbruk i regnskapet til kommunalt og fylkeskommunalt foretak etter § 14-6 første ledd bokstav b og merforbruk i regnskapet til interkommunalt politiske råd og kommunalt oppgavefelleskap etter § 14-8. Bestemmelsen erstatter gjeldende forskrift 15.12.2000 nr. 1423 om årsbudsjett § 7.

*Første ledd første punktum* slår fast at kommunalt og fylkeskommunalt foretak, interkommunalt politiske råd og kommunalt oppgavefelleskap skal dekke inn merforbruk i driftsregnskapet året etter at merforbruket oppsto. Dette innebærer at merforbruket skal føres opp til dekning på foretakets, rådets eller oppgavefelleskapets budsjett for det året merforbruket legges fram. Etter *andre punktum* gjelder det samme for udekket beløp («merforbruk») i investeringsregnskapet.

*Andre ledd første punktum* innebærer en plikt for kommunen eller fylkeskommunen til å overføre midler fra kommunekassen eller fylkeskommunekassen til foretaket hvis foretaket ikke har dekket inn et merforbruk i driftsregnskapet i sin helhet i samsvar med første ledd. Kommunen eller fylkeskommunen skal da overføre det resterende beløpet i budsjettet for det andre året etter at merforbruket oppsto. Etter *andre punktum* skal det overføres ytterligere midler i det tredje året hvis merforbruket likevel ikke er blitt dekket inn i det andre året. Plikten til å overføre midler faller ikke bort før merforbruket i foretaket er dekket inn i sin helhet, jf. *tredje punktum*.

*Tredje ledd* innebærer at deltakerne i interkommunalt politiske råd og kommunalt oppgavefelleskap har plikt til å overføre midler hvis et råd eller oppgavefelleskap ikke har dekket inn et merforbruk i driftsregnskapet i sin helhet i samsvar med første ledd. Deltakerne skal da overføre midler til rådet eller oppgavefelleskapet etter det som følger av andre ledd.

*Fjerde ledd* innebærer at den enkelte deltakers plikt etter tredje ledd tilsvarer den enkelte kommunens eller fylkeskommunens deltakeransvar, jf. § 18-4 fjerde ledd bokstav f og § 19-4 fjerde ledd bokstav f, hvis ikke noe annet er nedfelt i samarbeidsavtalen.

*Til § 14-13 Finans- og gjeldsforvaltning*

Se punkt 20.7 og kapittel 21

*Første ledd første punktum* innebærer et krav om at kommunestyret eller fylkestinget skal fastsette et finansreglement etter § 14-2 bokstav e som skal være egnet til å sikre at finans- og gjeldsforvaltningen oppfyller kravene i § 14-1 tredje ledd. Dette innebærer at finansreglementet skal ha bestemmelser som hindrer kommunen eller fylkeskommunen i å ta vesentlig finansiell risiko. Bestemmelsen framhever at finansreglementet deriblant må inneholde bestemmelser som sikrer at løpende betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall. Kommunestyret og fylkestinget må ved utarbeidelsen av reglementet blant annet vurdere hva som skal anses som vesentlig finansiell risiko for kommunen eller fylkeskommunen innenfor rammene av § 14-1 tredje ledd.

*Andre punktum* slår fast at finansreglementet også skal inneholde bestemmelser om hvilke avkastningsmål som skal ligge til grunn for forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens finansielle midler. Hvilken avkastning kommuner og fylkeskommuner kan forvente vil være begrenset av § 14-1 tredje ledd om at kommuner og fylkeskommuner ikke kan ta vesentlig finansiell risiko. Det vil videre være begrenset av hvilken finansiell risiko kommunestyret eller fylkestinget har åpnet for i finansreglementet. Bestemmelsen erstatter gjeldende § 52 nr. 3.

*Andre ledd* er nytt. *Første punktum* innebærer en plikt for kommuner og fylkeskommuner til å gjennomføre nødvendige tiltak hvis finans- eller gjeldsforvaltningen avviker fra reglene i finansreglementet, for å bringe forvaltningen i samsvar med reglementet. *Andre punktum* innebærer en plikt for kommunestyret eller fylkestinget til å endre finansreglementet hvis det er nødvendig for å bringe reglementet i samsvar med første ledd.

Etter *tredje ledd* skal kommunedirektøren rapportere om utviklingen i forvaltningen av finansielle eiendeler og gjeld. Siktemålet er å gi kommunestyret eller fylkestinget informasjon om hvorvidt forvaltningen foregår i samsvar med finansreglementet, om markedsutviklingen og endringer i risiko, eventuelle avvik og så videre. Ved parlamentarisk styreform ligger rapporteringsplikten til kommunerådet eller fylkesrådet, jf. § 10-2 første ledd andre punktum. Bestemmelsen svarer til forskrift 9.6.2009 nr. 635 om finansforvaltning § 6.

Etter *fjerde ledd*, som er nytt, plikter kommuner og fylkeskommuner før avtaleinngåelse å dokumentere overfor avtaleparten at den planlagte avtalen ikke innebærer vesentlig finansiell

risiko slik at avtalen vil være i strid med § 14-1 tredje ledd. Dette vil typisk kunne skje ved å legge fram kommunens eller fylkeskommunens vurdering av avtalenes lovlighet sammen med et eventuelt vedtak i saken og kommunens eller fylkeskommunens finansreglement.

*Femte ledd* er nytt. Det følger av bestemmelsen at hvis kommunens eller fylkeskommunens avtalepart forsto eller burde ha forstått at en avtale innebærer vesentlig finansiell risiko og dermed er i strid med § 14-1 tredje ledd, vil avtalen være ugyldig.

*Sjette ledd* gir departementet adgang til i forskrift å fastsette nærmere regler om finansreglementets innhold og om innholdet i finansrapporteringen. Bestemmelsen gir også adgang til å stille krav om uavhengig og faglig kvalitetssikring av finansreglementet og av rutinene for finans- og gjeldsforvaltningen.

*Til § 14-14 Vilkår for å ta opp lån*

Se punkt 20.6 og kapittel 21

Bestemmelsen angir vilkårene for at kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån. Kommunenes og fylkeskommunenes vedtak om å ta opp lån skal godkjennes av departementet i de tilfellene som følger av lovens kapittel 28 om statlig kontroll med kommuner og fylkeskommuner med økonomisk ubalanse (ROBEK).

*Første ledd første punktum* slår fast at kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån til de formålene som er nevnt i §§ 14-15 til 14-17. Bestemmelsen presiserer videre at også annen lov kan gi kommuner og fylkeskommuner adgang til å ta opp lån til andre formål enn de som er nevnt i kommuneloven. Slik adgang er i dag gitt i lov 7.6.1996 nr. 31 om Den norske kirke (kirkeloven) § 15 sjette ledd. Kommunene kan ta opp lån til bygging av kirker og anlegg av gravplasser, men ikke drift av slike. Det følger av første punktum at kommuner og fylkeskommuner ikke kan ta opp lån til formål som ikke har særskilt hjemmel i lov. *Andre punktum* presiserer at kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å innløse et eksisterende lån («refinansiering»). Dette svarer til gjeldende § 50 nr. 2 første punktum.

*Andre ledd første punktum* presiserer at kommuner og fylkeskommuner ikke kan ta opp lån utover det som følger av kommunestyrets eller fylkestingets vedtak, eksempelvis at låneopptak må skje på den måten som følger av finansreglementet, eller at likviditetslån bare kan tas opp i den utstrekning det er fastsatt av kommunestyret eller fylkestinget. *Andre punktum* stiller som et tilleggs-

vilkår at lån til de formålene som er nevnt i § 14-15 første og andre ledd, § 14-16 og § 14-17 første ledd, bare kan tas opp hvis tiltaket har hjemmel i en bevilgning i investeringsbudsjettet, jf. gjeldende § 50 nr. 1 tredje punktum. Dette gjelder også for lån til formål som har hjemmel i annen lov. Bestemmelsen innebærer at årets investeringsbudsjett gir en øvre ramme for det årlige volumet av låneopptak, jf. også § 14-4 andre ledd tredje punktum. Hvis kommunen eller fylkeskommunen har ledige ubrukte lånemidler fra tidligere års låneopptak, må kommunen eller fylkeskommunen vurdere om disse skal benyttes til å redusere årets låneopptak, eksempelvis hvis det er tatt opp lån til et investeringsprosjekt som har blitt forsinket.

*Tredje ledd første punktum* viderefører adgangen til å etablere og ta opp lån til lånefond, jf. gjeldende § 50 nr. 8. *Andre punktum* viderefører gjeldende krav i forskrift 15.12.2000 nr. 1423 om årsbudsjett § 14 og forskrift 15.12.2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning § 6 om at lånefond skal ha eget budsjett og regnskap. Med lånefond siktes det til en ordning der det etableres et eget regnskap for innlån til kommunen eller fylkeskommunen, hvor innlåne til lånefondet lånes videre ut til de ulike regnskapsenheter innenfor kommunen eller fylkeskommunen som rettssubjekt. Lånefondet er på denne måten en «internbank» for kommunen eller fylkeskommunen med eget regnskap. Det kan ikke tas opp lån til lånefond utover det som denne paragrafen og §§ 14-15 til 14-17 gir adgang til, jf. *tredje punktum*.

*Fjerde ledd* er nytt. Etter denne bestemmelsen plikter kommuner og fylkeskommuner å dokumentere overfor avtaleparten at det planlagte lånet er i tråd med vilkårene for å ta opp lån i første til andre ledd. Dette vil typisk kunne skje ved å legge fram kommunens eller fylkeskommunens vedtak om hva lånet skal benyttes til, dokumentasjon på at lånet er innenfor rammene av det kommunestyret eller fylkestinget har bestemt og kommunens eller fylkeskommunens budsjettvedtak.

Også *femte ledd* er nytt. Bestemmelsen innebærer for det første at en låneavtale er ugyldig hvis kommunens eller fylkeskommunens långiver forsto eller burde ha forstått at lånet ble tatt opp til et annet formål enn det som har hjemmel i lov, jf. § 14-14 første ledd. En avtale vil videre være ugyldig hvis kommunens eller fylkeskommunens långiver forsto eller burde ha forstått at lånet går utenfor rammene for det kommunestyret eller fylkestinget har bestemt, jf. § 14-14 andre ledd første punktum. Det samme gjelder hvis lån etter § 14-15 første og andre ledd, § 14-16 og § 14-17 første

ledd, eller til formål som har hjemmel i annen lov, ikke har hjemmel i årsbudsjettet, jf. § 14-14 andre ledd andre punktum. Bestemmelsen gjelder alle typer lån, det vil si ikke bare banklån/gjeldsbrevlån, men også lån som er tatt opp i kapitalmarkedet.

*Til § 14-15 Lån til egne investeringer. Driftskreditt*

Se punkt 20.6

*Første ledd første punktum* viderefører adgangen til å ta opp lån til investeringer i varige driftsmidler. Med begrepet varige driftsmidler menes alle typer fast eiendom, bygninger, tekniske og fysiske anlegg, inventar, utstyr, transportmidler og maskiner mv. Som fast eiendom regnes også tomter. Som bygninger regnes også andelsboliger (kjøp av andel i borettslag med tilhørende boret) og aksjeboliger (kjøp av aksjer i et boligaksjeselskap med tilhørende leierett). Begrepet varige driftsmidler omfatter ikke driftsmidler med lav anskaffelseskost og kort levetid som etter god kommunal regnskapsskikk ikke klassifiseres som varige driftsmidler. Nærmere avgrensning av begrepet varige driftsmidler, herunder grenser for anskaffelseskost og økonomisk levetid, følger av god kommunal regnskapsskikk for klassifisering av eiendeler. Forbruksmaterieell, vedlikehold av eiendom og andre løpende utgifter faller utenfor låneadgangen. Også kjøp av aksjer og liknende og innskudd av egenkapital i selskaper og så videre faller utenfor, se likevel unntaket i andre ledd.

Første punktum presiserer at det er en forutsetning for å kunne ta opp lån at investeringen skal eies av kommunen eller fylkeskommunen selv. Lån til andres investeringer faller utenfor første punktum. Eierkravet vil imidlertid være oppfylt hvis kommunen eller fylkeskommunen får disposisjonsrett over eiendelen og ansvar for forpliktelser knyttet til eiendelen på en slik måte at kommunen eller fylkeskommunen kan anses som «reell eier». Hvis kommunen eller fylkeskommunen er formell eier av anskaffelsen, vil eierkravet likevel ikke være oppfylt dersom kommunens eller fylkeskommunens muligheter til å utøve eierrettigheter blir overført til en annen part i et så stort omfang at kommunen eller fylkeskommunen ikke lenger kan anses som «reell eier». Det skal imidlertid mye til før man kan legge til grunn at kommunen eller fylkeskommunen ikke lenger er «reell eier».

Ved leie av varige driftsmidler vil leieforpliktelsen kunne måtte regnes som låneopptak etter første ledd, og vilkårene for å ta opp lån i § 14-14 vil



gjelde tilsvarende. Dette vil gjerne være tilfelle dersom det er tale om såkalt finansiell leasing. Spørsmålet om en leieavtale må likestilles med et lånefinansiert kjøp må avgjøres ut fra en konkret vurdering av avtalen.

*Andre punktum* viderefører at det ikke kan tas opp lån for den delen av anskaffelseskost som kompenseres etter lov 12. desember 2003 nr. 108 om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv.

Første ledd svarer til gjeldende lov § 50 nr. 1 første og andre punktum.

*Andre ledd* er nytt. Bestemmelsen gir kommuner og fylkeskommuner adgang til å ta opp lån for å kjøpe alle aksjene i et single-purpose eiendomselskap. Det er et vilkår at kommunen eller fylkeskommunen skal eie selskapet selv. Låneadgangen gjelder bare eiendomsselskap som oppfyller vilkårene i *bokstav a til c*. Dette innebærer at kommuner og fylkeskommuner kan lånefinansiere anskaffelse av en eiendom hvor kjøpet skjer i form av en selskapstransaksjon (kjøp av selskapet) i stedet for en eiendomstransaksjon (kjøp av selve eiendommen).

*Tredje ledd* viderefører adgangen til å inngå avtale om driftskreditt (tidligere omtalt som likviditetstrekkrettighet) og til å ta opp likviditetslån, jf. gjeldende § 50 nr. 5.

*Til § 14-16 Lån til andres investeringer. Lån til innfrielse av kausjoner*

Se punkt 20.6

*Første og andre ledd* er nye, og gir kommunene og fylkeskommunene adgang til i visse tilfeller til å ta opp lån til investeringer som kommunen eller fylkeskommunen ikke eier selv.

*Første ledd første punktum* slår fast at kommuner kan ta opp lån for å finansiere tilskudd til investeringer i varige driftsmidler som eies av en annen kommune. Begrepet varige driftsmidler skal forstås på samme måte som etter § 14-15 første ledd. Med kommune siktes det til kommune som rettssubjekt. Selskaper og liknende som er eid av annen kommune, faller utenfor første ledd. Adgangen til å ta opp lån gjelder bare for tilfeller hvor investeringen som skal foretas er innenfor et område hvor kommunene har et lovpålagt ansvar. Bestemmelsen vil for eksempel gjelde der en kommune gir et investeringstilskudd til en annen kommune i forbindelse med investeringer i helse- og omsorgsinstitusjoner. Etter *andre punktum* har fylkeskommunene tilsvarende adgang til å lånefinansiere tilskudd til andre fylkeskommuners investeringer, men bare på områder hvor fylkes-

kommunene har et lovpålagt ansvar. Første ledd åpner ikke for at kommuner kan lånefinansiere tilskudd til fylkeskommunale investeringer eller for at fylkeskommuner kan lånefinansiere tilskudd til kommunale investeringer.

*Andre ledd første punktum* innebærer at det på visse vilkår kan tas opp lån for å finansiere tilskudd til investeringer i varige driftsmidler som eies av et selskap som kommunen eller fylkeskommunen har en eierandel i. Begrepet varige driftsmidler skal forstås på samme måte som etter § 14-15 første ledd. I praksis vil det særlig være aksjeselskap, interkommunalt selskap eller kommunalt oppgavefellesskap som er eget rettssubjekt, som det vil være aktuelt å gi tilskudd til og som det kan tas opp lån til etter første punktum. Interkommunalt politisk råd faller utenfor selskapsbegrepet. Låneadgangen gjelder bare hvis en kommune eller fylkeskommune, eller flere kommuner eller fylkeskommuner sammen, har bestemmende innflytelse i selskapet. Vilåret om bestemmende innflytelse er oppfylt i tilfeller der kommuner eller fylkeskommuner direkte eller indirekte har en eierandel som gir mer enn halvparten av stemmene i det øverste organet i selskapet, jf. offentlighetsloven § 2 første ledd bokstav c. Vilåret er også oppfylt der kommuner eller fylkeskommuner direkte eller indirekte har rett til å velge mer enn halvparten av medlemmene med stemmerett i det øverste organet i selskapet, jf. offentlighetsloven § 2 første ledd bokstav d. I tillegg er det et vilkår for adgangen til å ta opp lån at investeringen som skal foretas er innenfor et område hvor kommuner eller fylkeskommuner (tilskuddsgiver) har et lovpålagt ansvar. Bestemmelsen vil for eksempel gjelde der en kommune eller fylkeskommune gir et investeringstilskudd til et interkommunalt selskap i forbindelse med en investering på kulturområdet eller kollektivtransportområdet.

*Andre punktum* legger en beløpsmessig begrensning på hvor stor kommunens eller fylkeskommunens lånefinansiering etter første punktum kan være. Bestemmelsen innebærer at størrelsen på det maksimale låneopptaket for den enkelte kommunen eller fylkeskommunen avgjøres av størrelsen på det samlede tilskuddet til den aktuelle investeringen fra selskapets eiere og den enkelte kommunens eller fylkeskommunens eierandel i selskapet. Bestemmelsen må forstås slik at hvis selskapet for eksempel skal investere til en anskaffelseskost på 100, og dette skal finansieres i sin helhet med tilskudd fra eierne, vil en kommune med en eierandel på 20 prosent kunne ta opp lån på inntil 20 for å finansiere sitt inves-

teringstilskudd. Hvis eiernes tilskudd til investeringen på 100 eksempelvis i stedet skal være på 40 til sammen, vil en kommune med en med en eierandel på 20 prosent kunne ta opp lån på inntil 8 for å finansiere sitt investeringstilskudd.

*Tredje ledd* innebærer at det kan tas opp lån for å innfri garantiansvar, men bare hvis garantien som skal innfris er gitt i form av en kausjon for andres forpliktelser (tredjemannsgarantier). Bestemmelsen innebærer at det ikke kan tas opp lån for å innfri garantier gitt i form av annen økonomisk garanti enn kausjoner, såkalte selvstendige garantier, eksempelvis garantier som skal dekke driftsutgifter. Bestemmelsen erstatter gjeldende § 50 nr. 2 andre punktum.

*Til § 14-17 Lån til videre utlån og mottatte avdrag på videreutlån*

Se punkt 20.6

*Første ledd første punktum* viderefører adgangen for kommuner og fylkeskommuner til, på visse vilkår, å etablere formidlingslån, det vil si å ta opp lån for videre utlån, jf. gjeldende lov § 50 nr. 6. Adgangen er allmenn og ikke begrenset til låneordninger som er etablert i statlig regi, som Husbankens startlånsordning. Med begrepet utlån siktes det til avtaler hvor det er forutsatt at utlånte midler (hovedstolen) skal betales tilbake til kommunen eller fylkeskommunen i sin helhet. Begrepet utlån omfatter dermed også forskutteringer, det vil si at kommunen eller fylkeskommunen midlertidig tar på seg å dekke andres investeringsutgifter mot full refusjon. Dette viderefører adgangen til å ta opp lån til forskutteringer. Adgangen til å ta opp lån til videre utlån gjelder bare på visse vilkår. *Bokstav a og b* viderefører at det bare kan tas opp lån hvis kommunens eller fylkeskommunens låntaker skal bruke lånet til investeringer, og låntakeren ikke driver næringsvirksomhet. *Bokstav c* er ny og innebærer at det heller ikke kan tas opp lån til videre utlån hvis utlånet innebærer vesentlig økonomisk risiko for kommunen eller fylkeskommunen. *Andre punktum* presiserer at forbudet i første punktum bokstav c mot å ta opp lån for videre utlån når det foreligger vesentlig økonomisk risiko, ikke gjelder for lån til boligsosiale formål.

*Andre ledd* begrenser hvordan mottatte avdrag på utlån som er finansiert med låneopptak etter første ledd, kan brukes i budsjettet. Begrepet mottatte avdrag omfatter også midler som kommunen eller fylkeskommunen mottar ved innløsning av kommunens utlån, enten på eller før avtalt innløsningstidspunkt. Mottatte avdrag kan bare finansi-

ere avdrag på kommunens eller fylkeskommunens innlån eller nye utlån fra kommunen eller fylkeskommunen. Det følger av bestemmelsen at slike midler ikke kan være finansiering for andre utgifter på budsjettet eller i regnskapet enn avdrag på innlån eller nye utlån. Mottatte avdrag utover dette må avsettes til bundet fond. Bestemmelsen er ikke til hinder for at mottatte avdrag finansierer og betaler avdrag på andre innlån enn innlån etter første ledd. Bestemmelsen er heller ikke til hinder for at mottatte avdrag (midlertidig) benyttes som likviditet til å dekke betalingsforpliktelser som gjelder andre formål. Avtalebetingelsene som kommunen eller fylkeskommunen har på sine innlån til videreutlån kan imidlertid inneholde begrensninger på muligheten til å benytte mottatte avdrag eller innløste lån til finansiering og betaling av avdrag på andre innlån.

Adgangen som andre ledd gir til å bruke mottatte avdrag til nye utlån («reutlån») er ny. Avtalebetingelsene som kommunen eller fylkeskommunen har på sine innlån til videreutlån kan imidlertid inneholde begrensninger på muligheten til å benytte mottatte avdrag eller innløste lån til slike nye utlån. Ved reutlån gjelder vilkårene i første ledd på samme måte.

Andre ledd erstatter gjeldende § 50 nr. 7 bokstav b.

*Til § 14-18 Avdrag på lån*

Se punkt 20.6

Bestemmelsen erstatter § 50 nr. 7 bokstav a.

*Første ledd første punktum* innebærer en plikt for kommuner og fylkeskommuner til å foreta årlige nedbetalinger på lån (avdrag) som er tatt opp til formål som nevnt i § 14-15 første og andre ledd og § 14-16. Plikten retter seg mot summen av slike lån, og ikke enkeltlån. Nedbetalingsplikten må forstås slik at den også gjelder for lån tatt opp etter § 14-14 andre ledd (refinansieringer), når refinansieringen gjelder lån til formål som er nevnt i § 14-15 første og andre ledd og § 14-16.

*Andre punktum* stiller et minimumskrav til størrelsen på årlige nedbetalinger (minimumsavdrag) på samlede innlån til formål som nevnt i første punktum. Bestemmelsen innebærer at størrelsen på minimumsavdraget avgjøres av størrelsen på årets avskrivninger av kommunens eller fylkeskommunens anleggsmidler, den bokførte verdien på samlet lånegjeld og den bokførte verdien på avskrivbare anleggsmidler. Det er verdien av kommunens eller fylkeskommunens lånegjeld og anleggsmidler ved inngangen av regnskapsåret som skal legges til grunn, jf. *tredje punktum*.

Andre og tredje punktum må forstås slik at dersom gjelden ved starten av året eksempelvis utgjør 70 prosent av bokført verdi på anleggsmidlene, vil minimumsavdraget være 70 prosent av årets avskrivningsbeløp.

Begrepet avskrivninger retter seg mot avskrivningene på kommunens eller fylkeskommunens varige driftsmidler, slik de skal regnskapsføres i henhold til regnskapsreglene for kommuner og fylkeskommuner. Begrepet omfatter ikke nedskrivninger.

Med begrepet lånegjeld siktes det til all resterende gjeld knyttet til formålene som er nevnt i § 14-15 første og andre ledd og § 14-16, deriblant lån til kjøp av eiendomsselskap og lån til tilskudd til andres investeringer. Ubrukte lånemidler til slike formål inngår også. Dersom mottatte avdrag på videreutlån er benyttet til å betale ned på slik gjeld, må det korrigeres for dette, jf. tredje ledd.

Med begrepet avskrivbare anleggsmidler siktes det til kommunens eller fylkeskommunens varige driftsmidler som etter regnskapsreglene skal avskrives. Tomter og eventuelle andre ikke-avskrivbare eiendeler omfattes ikke. Det følger av dette at forholdet mellom avskrivningene og bokført verdi på de avskrivbare anleggsmidlene blir bestemmende for avdragstakten på lån til kommunens eller fylkeskommunens eiendeler som ikke er avskrivbare, lån til tilskudd til andres investeringer og lån til innfrielse av garantiansvar.

*Andre ledd første punktum* innebærer at lån som er tatt opp med hjemmel i annen lov også skal inngå i minimumsavdraget etter første ledd. *Andre punktum* slår imidlertid fast et unntak for lån som kommuner har tatt opp for å finansiere bygging av kirker, jf. kirkeloven § 15 første ledd bokstav a og § 15 sjette ledd. Unntaket innebærer at slike lån kan, dersom kommunen ønsker det, tas ut av beregningen av minimumsavdraget etter første ledd, og i stedet avdras særskilt over investeringens regnskapsmessige levetid. Unntaket gjelder bare hvis levetiden er vesentlig lengre enn levetiden på kommunens egne varige driftsmidler. Bestemmelsen er primært tenkt for tilfeller hvor det er tale om investeringer av vesentlige beløp, og hvor levetiden på investeringen er en god del lengre enn levetiden på kommunens egne eiendeler.

*Tredje ledd* innebærer at minimumsavdraget etter første ledd ikke skal reduseres hvis mottatte avdrag på lån tatt opp etter § 14-17 første ledd er brukt til å avdra lån etter § 14-15 første og andre ledd og § 14-16. Det følger av bestemmelsen at verdien av lånegjelden som inngår i beregningen

etter første ledd, må oppjusteres med det beløpet som eventuelt er nedbetalt med mottatte avdrag. Begrepet mottatte avdrag skal forstås på samme måte som etter § 14-17 andre ledd.

#### *Til § 14-19 Garantier*

Se punkt 20.8 og kapittel 21

Bestemmelsen gir regler for kausjoner eller annen økonomisk garanti som kommuner og fylkeskommuner stiller for virksomhet som drives av andre rettssubjekter. Med kausjoner siktes det til tredjemannsgarantier i form av simpel kausjon eller selvskyldnerkausjon. Med annen økonomisk garanti siktes det til selvstendige garantier. Garantier som kommuner og fylkeskommuner avgir for egen ytelse (egengarantier), omfattes ikke.

*Første ledd* er nytt og innebærer for det første at kommuner og fylkeskommuner ikke kan stille kausjon eller annen økonomisk garanti for virksomhet som drives av andre hvis dette innebærer vesentlig økonomisk risiko for kommunen eller fylkeskommunen. Dette er nytt. Forbudet er generelt, og gjelder også for garantier som ikke gjelder næringsvirksomhet. Bestemmelsen er for det andre en videreføring av forbudet mot å stille garanti for næringsvirksomhet, jf. gjeldende § 51 nr. 2.

*Andre ledd første punktum* viderefører at kommunenes og fylkeskommunenes vedtak om kausjon og annen økonomisk garanti for virksomhet som drives av andre enn kommunen eller fylkeskommunen selv, skal godkjennes av departementet, jf. gjeldende § 51 nr. 1. Første punktum presiserer at et garantitilsagn bare vil være avtalerettslig gyldig hvis garantien er godkjent av departementet. *Andre punktum* presiserer at departementet ikke skal legge andre forhold til grunn for godkjenningen enn det som følger av første ledd og forskrift gitt i medhold av denne paragrafen. Dette innebærer at departementet plikter å godkjenne en garanti dersom den ikke innebærer vesentlig økonomisk risiko eller ikke er stilt for næringsvirksomhet, og dersom den oppfyller eventuelle krav til garantien fastsatt i forskrift. *Tredje punktum* presiserer at departementet ikke kan godkjenne garantier som innebærer vesentlig økonomisk risiko eller som er stilt for næringsvirksomhet. *Fjerde punktum* innebærer at en garanti som er godkjent av departementet, ikke regnes som ugyldig selv om den skulle være godkjent av departementet i strid med forbudene i første ledd eller bestemmelser fastsatt i forskrift.

*Tredje ledd første punktum* viderefører at garantier av mindre størrelse er unntatt fra kravet

om godkjenning i andre ledd, jf. gjeldende § 51 nr. 3. Forbudene i første ledd gjelder imidlertid også for garantier av små beløp, selv om de er unntatt fra godkjenning. *Andre punktum* er nytt og innebærer at et garantitilsagn for små beløp er ugyldig hvis den som mottok garantien, forsto eller burde ha forstått at garantien innebar vesentlig økonomisk risiko eller var gitt for næringsvirksomhet.

*Fjerde ledd* gir departementet hjemmel til å gi forskriftsregler om øvre grenser for garantiers varighet og krav til innholdet i vedtak om garantier. *Bestemmelsen* gir departementet også hjemmel til å fastsette beløpsgrensen for hvilke garantier som ikke trenger godkjenning.

#### *Til § 14-20 Pantsetting for andres gjeld*

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 51 nr. 4. *Første punktum* innebærer at kommuner og fylkeskommuner ikke kan pantsette egen eiendom som sikkerhet for forpliktelser som andre har ansvar for. *Andre punktum* presiserer at en pantsetting i strid med første punktum ikke er gyldig.

#### *Til § 14-21 Overdragelse av krav på skatter og avgifter*

*Første punktum* viderefører gjeldende § 54 første punktum om forbudet mot å overdra kommunale og fylkeskommunale skatter og avgifter til andre. I den grad kommuner og fylkeskommuner har behov for likviditet, kan det tas opp likviditetsslån med hjemmel i § 14-15 tredje ledd. Departementets adgang i gjeldende § 54 andre punktum til å dispensere fra forbudet er derfor ikke videreført. *Andre punktum* presiserer at en avtale om overdragelse av skatter eller avgifter i strid med første punktum ikke er gyldig.

#### *Til § 14-22 Motregning*

*Første ledd* forbyr den som skylder skatt, avgift eller gebyr til en kommune eller fylkeskommune, ensidig å gjøre opp slike forpliktelser mot en fordring som vedkommende har overfor kommunen eller fylkeskommunen (motregning). Bestemmelsen er ikke til hinder for at kommunen eller fylkeskommunen samtykker til slik motregning. Bestemmelsen viderefører § 53 nr. 1.

*Andre ledd første punktum* presiserer at banker ikke ensidig kan dekke sine fordringer på kommuner og fylkeskommuner gjennom motregning mot kommunens eller fylkeskommunens innskudd i banken. Bestemmelsen er ikke til hinder for at kommunen eller fylkeskommunen samtykker til slik motregning. *Andre punktum* slår fast at

første punktum ikke er til hinder for at kommuner og fylkeskommuner etablerer konsernkontoavtaler med felles kapitaldisponering. Andre ledd viderefører § 53 nr. 2.

*Tredje ledd* er nytt og presiserer at motregning i strid med første og andre ledd ikke er gyldig.

## **Kapittel 15. Selvkost**

### *Til § 15-1 Beregning av selvkost*

Se kapittel 22

*Første ledd* innebærer at kommuner og fylkeskommuner må beregne samlet selvkost etter bestemmelsene i andre til fjerde ledd, hvis det følger av annen lov at gebyrene for en tjeneste ikke kan overstige kostnadene ved tjenesten (selvkostprinsippet). Beregningsreglene i denne paragrafen gjelder likevel bare så langt det ikke er gitt regler for beregning av selvkost i annen lov. Bestemmelsene i denne paragrafen gjelder kun for beregning av samlet selvkost, som gir en øvre ramme for de samlede gebyrinntektene, og ikke for utmåling av gebyrene til den enkelte brukeren av tjenesten.

*Andre ledd* gir en generell definisjon av hva samlet selvkost for en tjeneste skal tilsvare. Definisjonen skal forstås slik at kostnadene som skal inngå i beregningsgrunnlaget for samlet selvkost, bare skal være direkte eller indirekte kostnader (både faste og variable kostnader) som gjelder produksjonen av den aktuelle tjenesten. Kostnader som påløper uavhengig av produksjonen av tjenesten, skal ikke inngå.

*Tredje ledd* fastsetter nærmere overordnede prinsipper for kostnadsberegningen. Prinsippene skal bidra til at kommunene eller fylkeskommunene bare skal kunne få tilbake de utlekkene de opprinnelig hadde ved anskaffelsene, samt bli kompensert for den kapitalen som har blitt bundet opp ved anskaffelsen. Prinsippene skal også bidra til at brukerne av dagens tjenester betaler det som dagens tjenester koster (generasjonsprinsippet/det finansielle ansvarsprinsipp).

*Bokstav a* innebærer at selvkost skal beregnes ut fra pådratte utgifter (gjennomførte transaksjoner), og at det er prisen på anskaffelsestidspunktet (historisk kost) som skal legges til grunn.

*Bokstav b* innebærer at kapitalkostnadene ved investeringene må beregnes ut fra avskrivningene på investeringene og beregnede (kalkulatoriske) rentekostnader, og ikke ut fra avdrag og renter på eventuell lånefinansiering av investeringen. Hvordan avskrivningsgrunnlaget beregnes, eksempelvis hvordan tilskudd til kommunens eller fylkeskommunens investering skal påvirke avskriv-

ningsgrunnlaget, vil følge av forskrift etter fjerde ledd.

*Bokstav c* innebærer at de årlige avskrivningene må beregnes slik at dagens brukere ikke subsidierer neste generasjon brukere eller omvendt, slik at kostnadene ved tjenestene som ytes i dag, dekkes av brukerne som har nytte av tjenesten.

*Fjerde ledd* gir departementet en vid hjemmel til å fastsette forskriftsregler om beregning av samlet selvkost. Dette kan for eksempel være nærmere regler om hvilke indirekte kostnader som kan henføres til selvkostkalkylen, hva beregningsgrunnlaget for kapitalkostnader (avskrivninger og kalkulatoriske rentekostnader) skal være, hvilken metode som skal benyttes for avskrivninger, avskrivningsperioder, hvilken kalkylerente som skal benyttes, og hvordan overskudd/underskudd i selvkostkalkylen skal håndteres. Bestemmelsen gir også hjemmel til i forskrift å gjøre unntak fra tredje ledd.

## Kapittel 16. Kommunenes og fylkeskommunenes rapportering til staten

### *Til § 16-1 Rapportering til staten (KOSTRA)*

Se punkt 20.10

Med betegnelsen KOSTRA menes kommune-stat-rapportering.

*Første ledd første punktum* svarer til gjeldende § 49 nr. 1. *Andre punktum* svarer til § 39 b nr. 2.

*Andre ledd* viderefører departementets hjemmel til å gi forskrifter om hva som skal rapporteres, og hvordan rapporteringen skal skje, jf. § 49 nr. 2. Hjemmelen omfatter også tidsfrister for rapporteringen. *Andre ledd* gjelder også rapporteringen av opplysninger om lokale folkeavstemninger.

### *Til § 16-2 Kommunalt rapporteringsregister (KOR)*

Se punkt 20.10

Med betegnelsen KOR menes kommunalt rapporteringsregister.

Bestemmelsen svarer til gjeldende § 49 a. Registeret skal være et virkemiddel for samordning og forenkling av rapporteringspliktene.

## Kapittel 17. Interkommunalt samarbeid

### *Til § 17-1 Interkommunalt samarbeid*

*Første ledd* fastslår at kommuner og fylkeskommuner kan samarbeide med andre kommuner og, eventuelt eller, andre fylkeskommuner om oppgaver som er felles for samtlige kommuner og fylkeskommuner som deltar i samarbeidet. Oppgavene trenger ikke å være lovpålagte. Kommu-

ner og fylkeskommuner kan også samarbeide om rent forretningsmessige oppgaver.

*Andre ledd* inneholder en oppstilling av de vanligste organisasjonsformene kommunene og fylkeskommunene kan velge mellom dersom de skal etablere et samarbeid med en formell organisatorisk overbygning. I tillegg kan kommunene og fylkeskommunene også samarbeide på andre måter dersom lovgivningen åpner for dette, jf. for eksempel plan- og bygningsloven § 9-2 om interkommunalt plansamarbeid. Av bestemmelsen følger også et krav om at en av de nevnte organisasjonsformene, eller eventuelt andre organisasjonsformer kommunene og fylkeskommunene har adgang til å bruke, skal benyttes. Kravet gjelder kun i tilfeller hvor kommunene eller fylkeskommunene sammen skal stå for *utførelsen av en felles oppgave*. En forutsetning for at det skal være snakk om et samarbeid om å utføre felles oppgaver, jf. første ledd, er at deltakerne har tildelt samarbeidet vedtaksmyndighet. Hvis for eksempel saksbehandlere i ulike kommuner eller fylkeskommuner møtes for på generelt grunnlag å diskutere faglige temaer de er opptatt av i sitt arbeid, men vedtakene blir truffet i den enkelte kommunen eller fylkeskommunen, trenger ikke samarbeidet å organiseres etter en av de formelle organisasjonsmodellene i denne bestemmelsen. Slike samarbeid kan organiseres uten noen formell organisatorisk overbygning.

*Tredje ledd* henviser til reglene om offentlige anskaffelser for å klargjøre at et samarbeid etter modellene for samarbeid i kommuneloven *kan* være omfattet av reglene om offentlige anskaffelser, og at vurderingen av om anskaffelsesreglene kommer til anvendelse på et konkret samarbeid skjer etter en tolkning av anskaffelsesreglene. Kommuner og fylkeskommuner kan ikke etablere et samarbeid etter formene for interkommunalt samarbeid i kommuneloven og være sikker på at samarbeidet ikke utgjør en kontrakt om kjøp av varer og tjenester som skal lyses ut gjennom offentlig anbud.

## Kapittel 18. Interkommunalt politisk råd

Se punkt 19.3

### *Til § 18-1 Interkommunalt politisk råd*

Det følger av *første ledd første punktum* at to eller flere kommuner, eller to eller flere fylkeskommuner, eller én eller flere kommuner og én eller flere fylkeskommuner, kan gå sammen om å opprette et politisk samarbeidsorgan i form av et interkommunalt politisk råd. Et interkommunalt politisk råd kan ikke være deltaker i et annet interkommu-

nalt politisk råd. Rådet kan etter *andre punktum* kan gis myndighet til å behandle saker som går på tvers av kommune- eller fylkesgrensene, det vil si saker som er grenseoverskridende. Dette kan for eksempel være å behandle og eventuelt avgi uttalelser i høringssaker eller å drøfte ulike regionale satsinger eller tiltak. Rådet kan ikke produsere tjenester for innbyggerne eller kommunene eller fylkeskommunene i regionen. Etter *tredje punktum* er det de enkelte kommunestyrene eller fylkestingene selv som må vedta å opprette et interkommunalt politisk råd. Denne myndigheten kan ikke delegeres. Et slikt råd må opprettes etter denne bestemmelsen og kan ikke organiseres på annen måte. Disse reglene skal bare følges når det etableres *formaliserte møteplasser* for flere kommuner eller fylkeskommuner som varer over tid, og som har i oppdrag å behandle saker som går på tvers av kommune- eller fylkesgrensene. Det kreves ikke at eventuelle beslutninger i rådet skjer ved flertallsbeslutninger. Også i de tilfeller hvor det gjelder krav om enighet eller konsensus mellom deltakerne for å eventuelt treffe beslutninger eller avgi uttalelser, kommer reglene til anvendelse. Reglene krever imidlertid at det foreligger en avtale eller annen formalisert forståelse mellom partene om å over tid møtes for å drøfte eller treffe beslutninger i saker som går på tvers av kommune- eller fylkesgrensene. Bestemmelsen er ikke til hinder for at folkevalgte fra ulike kommuner eller fylkeskommuner møtes *uformelt* for å drøfte saker av felles interesse for kommunene eller fylkeskommunene i regionen.

Det følger av *andre ledd første punktum* at deltakerne ikke kan gi et interkommunalt politisk råd myndighet til å treffe vedtak som omtalt i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a, det vil si en avgjørelse som treffes under utøvelse av offentlig myndighet, og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter). *Andre punktum* åpner for at deltakerne likevel kan gi rådet myndighet til å treffe slike vedtak der vedtaket dreier seg om interne forhold i rådet. Av lovtekniske hensyn er bestemmelsen utformet slik at den etter ordlyden omfatter både råd som er eget rettssubjekt, og råd som ikke er eget rettssubjekt. Råd som er eget rettssubjekt, har myndighet til for eksempel å ansette, si opp, suspendere mv. ansatte uten at deltakerne gir det myndighet til dette. Bestemmelsen har således selvstendig betydning kun for råd som ikke er eget rettssubjekt, hvor rådet må få slik myndighet fra deltakerne dersom det skal kunne treffe slike vedtak.

Deltakerne kan videre gi interkommunale politiske råd i oppdrag å stå for gjennomføringen av tilskuddsordninger. Et slikt vedtak må fattes av kommunestyret eller fylkestinget selv. Dersom et statlig organ ønsker å legge slik myndighet til rådet, må det ha hjemmel for dette i annen lovgivning.

*Tredje ledd* fastslår at *interkommunalt politisk råd* skal være en del av det offisielle navnet på rådet.

Det følger av *fjerde ledd* at de øvrige kapitlene i loven gjelder tilsvarende så langt de passer, for samarbeid organisert som interkommunale politiske råd. Utgangspunktet er at de øvrige kapitlene i loven gjelder for slike råd, med mindre det av sammenhengen i regelverket er klart at de ikke skal gjelde. Dette vil for eksempel gjelde for kapittel 9 om kommunale foretak og kapittel 10 om parlamentarisk styreform.

#### *Til § 18-2 Deltakeransvar*

Denne bestemmelsen har samme innhold som § 19-2 om deltakeransvar i et kommunalt oppgavefelleskap. Det henvises derfor til merknadene til denne bestemmelsen.

#### *Til § 18-3 Representantskap*

Representantskapet er det øverste organet i et interkommunalt politisk råd, jf. *første ledd første punktum*. Det er også det eneste obligatoriske organet i rådet. *Andre punktum* fastslår at hver deltaker skal være representert i representantskapet. Loven fastsetter ikke noe høyeste totalt antall medlemmer i representantskapet, men det kan ikke være færre enn to – som en følge av at hver deltaker minst må ha én representant i organet og det minst må være to deltakere for å danne et interkommunalt politisk råd. Antall medlemmer den enkelte deltaker skal ha i representantskapet, skal framgå av samarbeidsavtalen, jf. § 18-4.

*Tredje punktum* fastslår at det er kommunestyret eller fylkestinget selv som velger kommunens eller fylkeskommunens medlemmer og varamedlemmer. Denne myndigheten kan ikke delegeres.

*Etter fjerde punktum* er det kun medlemmene av kommunestyret eller fylkestinget som kan velges som medlem eller varamedlem av representantskapet.

*Femte punktum* fastsetter at representantene selv velger en leder og nestleder om ikke noe annet er avtalt. Det følger av *sjette punktum* at det kan fastsettes i samarbeidsavtalen at vervene som leder og nestleder i representantskapet skal gå på

omgang mellom deltakerne. Det kan fastsettes i avtalen at bare ett av vervene skal gå på omgang. Bestemmelsen inneholder ikke noen føringer på hvordan vervene eventuelt skal gå på omgang mellom deltakerne. Dette er det opp til deltakerne selv å bestemme.

*Andre ledd* fastsetter at representantskapets medlemmer og varamedlemmer velges for fire år om ikke annet er avtalt. Den enkelte deltakeren kan skifte ut de medlemmer og varamedlemmer vedkommende selv har valgt, når som helst i løpet av valgperioden. Dette må skje ved nyvalg hvor samtlige medlemmer og varamedlemmer er på valg. Det er likevel adgang til å gjenvelge én eller flere av de sittende medlemmene og varamedlemmene.

Det følger av *tredje ledd første punktum* at representantskapet i rådet kan opprette andre organer til å hjelpe seg i styringen av rådet. Etter *andre punktum* skal leder, nestleder og øvrige medlemmer og varamedlemmer av slike organer velges av representantskapet selv. Det er ikke adgang til å delegere denne myndigheten til andre. Disse organene vil være folkevalgte organer, jf. § 5-1. Samtlige deltakere trenger ikke å være representert i slike styringsorganer, som vil være underordnet representantskapet, og som representantskapet har full instruksjons- og omgjøringsrett overfor. Representantskapet kan også ansette en daglig leder til å forestå den daglige ledelsen av rådet.

#### Til § 18-4 Samarbeidsavtale

Det følger av *første ledd* at deltakerne i samarbeidet skal inngå en skriftlig samarbeidsavtale for det interkommunale politiske rådet.

Samtlige kommunestyre eller fylkesting skal selv vedta avtalen, jf. *andre ledd*, det vil si at myndigheten til å vedta samarbeidsavtalen ikke kan delegeres. Også endringer i samarbeidsavtalen som gjelder forhold som nevnt i fjerde ledd, må vedtas av kommunestyrene eller fylkestingene selv. Endring av disse punktene i samarbeidsavtalen krever derfor at alle deltakerne er enige om endringene. Dersom det for eksempel skal tas opp nye deltakere i et råd, må samarbeidsavtalen endres. Å ta opp nye deltakere må derfor godkjennes av samtlige deltakere.

Myndighet til å gjøre endringer i avtalen som gjelder andre forhold enn de som er omtalt i fjerde ledd, er etter *tredje ledd* lagt til representantskapet i rådet. Denne myndigheten kan ikke delegeres til andre. Slike endringer må vedtas med et flertall på minst to tredeler. Det kan imidlertid avtales i

samarbeidsavtalen at også slike endringer skal behandles i de enkelte deltakernes kommunestyre eller fylkesting. I så fall kreves det enighet mellom samtlige deltakere.

*Fjerde ledd* fastsetter hvilket materielt innhold samarbeidsavtalen minimum må ha. Samarbeidsavtalen kan imidlertid også regulere andre forhold enn de som er obligatoriske etter loven. Bestemmelsen regulerer ikke konsekvensene av at avtalen ikke inneholder alle de obligatoriske punktene, verken for deltakerne eller for andre som har inngått avtale med rådet. Dette vil være gjenstand for en konkret vurdering i det enkelte tilfellet.

*Bokstav a* bestemmer at det skal framgå av samarbeidsavtalen hva det interkommunale politiske rådet skal hete.

Det skal framgå av avtalen om rådet er et eget rettssubjekt eller ikke, jf. *bokstav b*.

Det følger av *bokstav c* at det skal stå i samarbeidsavtalen hvor mange medlemmer hver deltaker skal ha i representantskapet.

Det følger av *bokstav d* at samarbeidsavtalen skal oppgi hvilke saker rådet skal kunne behandle.

Etter *bokstav e* skal avtalen dessuten inneholde en oversikt over hvilken vedtaksmyndighet som er lagt til rådet. Rådet har ingen myndighet direkte etter loven (legalkompetanse). Rådets myndighet beror på hvilke saker deltakerne gir rådet i oppdrag å behandle, og hvilken vedtaksmyndighet deltakerne positivt gir rådet i samarbeidsavtalen.

Det følger av *bokstav f* at deltakernes eierandel i rådet skal være oppgitt for de enkelte deltakerne. Dersom det ikke er samsvar mellom en deltakers ansvarsandel og eierandel, må dette framgå av samarbeidsavtalen. Både eierandelen og ansvarsandelen må i så fall angis i avtalen.

Det følger av *bokstav g* at avtalen skal inneholde nærmere bestemmelser om uttreden av rådet. Dette kan for eksempel være regler for det økonomiske oppgjøret.

Etter *bokstav h* skal samarbeidsavtalen også inneholde regler om hvordan samarbeidet skal oppløses. Dette kan for eksempel være nærmere regler om oppnevning av et utviklingsstyre ved oppløsning av samarbeidet. Så lenge rådet eksisterer, vil det ha samme plikter etter arkivloven som kommuner. Ved en eventuell oppløsning av rådet vil det imidlertid ikke følge klart av arkivloven hvem som skal ha ansvar for å oppbevare arkivet, jf. arkivansvaret i henhold til arkivloven §§ 6 og 10 og arkivforskriften §§ 5-1 tredje ledd og 5-3 første ledd. Arkivfaglige prinsipper tilsier at arkiver fra

en arkivskaper skal holdes samlet og atskilt fra andre arkivskaperes arkiver. Arkivmaterialet kan altså ikke deles opp med sikte på fordeling mellom de kommunene eller fylkeskommunene som har vært deltakere i rådet. Deltakerne må derfor i samarbeidsavtalen ta stilling til hvordan arkivmaterialet skal behandles etter en eventuell oppløsning.

## Kapittel 19. Kommunalt oppgavefellesskap

Se punkt 19.3

### *Til § 19-1 Kommunalt oppgavefellesskap*

*Første ledd* fastslår at to eller flere kommuner, eller to eller flere fylkeskommuner, eller én eller flere kommuner og én eller flere fylkeskommuner, sammen kan opprette et kommunalt oppgavefellesskap for å løse felles oppgaver. Et oppgavefellesskap kan ikke være deltaker i et annet oppgavefellesskap. Det er kommunestyrene og fylkestingene selv som må treffe vedtaket om å opprette et oppgavefellesskap.

Oppgavefellesskap kan både benyttes til enkle og mindre omfattende samarbeid, som samarbeid om kontrollutvalgsssekretariat, kommuneadvokat og liknende, og til større og mer omfattende samarbeid. Bestemmelsen åpner i utgangspunktet for samarbeid om å løse alle typer oppgaver, både lovpålagte og ikke-lovpålagte. Den enkelte lov vil imidlertid kunne legge begrensninger på muligheten til å samarbeide på et område. Dette kan for eksempel skje ved at loven eksplisitt stenger for å overlate oppgaven til andre, eller ved at man etter en helhetlig tolkning av rettskildet bildet kommer til at oppgaven ikke kan overlates til andre.

Det følger av *andre ledd første punktum* at deltakerne ikke kan gi et oppgavefellesskap myndighet til å treffe vedtak som omtalt i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a, det vil si en avgjørelse som treffes under utøvelse av offentlig myndighet, og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter). *Andre punktum* åpner for at deltakerne likevel kan gi oppgavefellesskapet myndighet til å treffe slike vedtak der vedtaket dreier seg om interne forhold i oppgavefellesskapet. Av lovtekniske hensyn er bestemmelsen utformet slik at den etter ordlyden omfatter både oppgavefellesskap som er eget rettssubjekt, og oppgavefellesskap som ikke er eget rettssubjekt. Oppgavefellesskap som er eget rettssubjekt, har myndighet til for eksempel å ansette, si opp og suspendere ansatte uten at deltakerne gir det myndighet til dette. Bestemmelsen har således selvstendig

betydning kun for oppgavefellesskap som ikke er eget rettssubjekt, hvor oppgavefellesskapet må få slik myndighet fra deltakerne dersom det skal kunne treffe slike vedtak.

Deltakerne kan videre gi oppgavefellesskapet i oppdrag å stå for gjennomføringen av tilskuddsordninger. Et slikt vedtak må fattes av kommunestyret eller fylkestinget selv. Dersom et statlig organ ønsker å legge slik myndighet til oppgavefellesskapet, må det ha hjemmel for dette i annen lovgivning.

*Tredje ledd* fastslår at ordene *kommunalt oppgavefellesskap* skal være en del av det offisielle navnet på samarbeid etter denne bestemmelsen.

Det følger av *fjerde ledd* at de øvrige kapitlene i loven gjelder tilsvarende så langt de passer for oppgavefellesskapet. Utgangspunktet er at de øvrige kapitlene i loven gjelder for kommunale oppgavefellesskap, med mindre det av sammenhengen i regelverket er klart at de ikke skal gjelde. Dette vil for eksempel gjelde for kapittel 9 om kommunale og fylkeskommunale foretak og kapittel 10 om parlamentarisk styreform.

### *Til § 19-2 Deltakeransvar*

Det framgår av *første ledd* at deltakerne i et oppgavefellesskap vil ha et delt ansvar for fellesskapets forpliktelser. Ingen av deltakerne kan påta seg et solidaransvar for fellesskapets forpliktelser. Deltakernes ansvarsandel skal framgå av samarbeidsavtalen dersom denne avviker fra eierandelen. Summen av deltakernes ansvarsandeler må dekke oppgavefellesskapets totale forpliktelser, altså 100 prosent, eller 1/1. At den enkelte deltakerens ansvar er ubegrenset, innebærer at ansvaret ikke kan begrenses for eksempel til å gjelde særlig angitte deler av oppgavefellesskapets forpliktelser eller til å gjelde en viss sum. Den enkelte deltakeren hefter med hele sin formue – både sin andel av oppgavefellesskapets formue og sin øvrige formue – for sin ansvarsandel av oppgavefellesskapets totale forpliktelser.

*Andre ledd* fastsetter nærmere vilkår for at en av oppgavefellesskapets kreditorer kan gå på deltakerne. Kreditorer kan ikke kreve sin fordring dekket av én eller flere av deltakerne umiddelbart. Kreditor må framsette kravet mot oppgavefellesskapet, og først 14 dager etter påkrav kan kreditor gjøre sin fordring gjeldende overfor deltakerne dersom oppgavefellesskapet ikke har oppfylt forpliktelsen sin, jf. *første og andre punktum*. Kreditor kan bare kreve deltakerne for den andelen av fordringen som den enkelte deltakeren er ansvarlig for, jf. første ledd. *Tredje punktum* fast-



slår at en deltaker som har måttet innfri sin del av en fordring etter andre punktum, kan kreve sitt utlegg dekket av oppgavefellesskapet. Ettersom ansvarsforholdet utad forutsettes å svare til den interne ansvarsfordelingen, er det ikke lovfestet noen regressrett mot de øvrige deltakerne.

*Tredje ledd* lovfester det som allerede følger av alminnelig obligasjonsrett, nemlig at en deltaker som trer ut av et oppgavefellesskap, fortsetter å være ansvarlig for forpliktelser oppgavefellesskapet hadde på uttredelsestidspunktet. Noe annet krever at kreditorene aksepterer at bare de gjenværende deltakerne hefter for forpliktelsene. Også der et oppgavefellesskap oppløses, vil deltakerne fortsette å hefte for oppgavefellesskapets forpliktelser.

#### *Til § 19-3 Representantskap*

Det følger av *første ledd første punktum* at representantskapet er det øverste organet i oppgavefellesskapet. Det er også det eneste obligatoriske organet i oppgavefellesskapet. Samtlige deltakere skal delta med minst ett medlem i representantskapet, jf. *andre punktum*.

Loven fastsetter ikke noe høyeste totalt antall representantskapsmedlemmer, men det kan ikke være færre enn to representanter – som en følge av at hver deltaker minst må ha én representant i organet og det minst må være to deltakere for å danne et oppgavefellesskap. Antall medlemmer den enkelte deltaker skal ha i representantskapet, skal framgå av samarbeidsavtalen.

*Tredje punktum* fastslår at det er kommunestyret eller fylkestinget selv som oppnevner kommunens eller fylkeskommunens medlemmer og varamedlemmer i representantskapet. Denne myndigheten kan derfor ikke delegeres. *Fjerde punktum* fastsetter at representantskapet selv velger en leder og nestleder om ikke noe annet er avtalt i samarbeidsavtalen. Det følger av *femte punktum* at det kan fastsettes i samarbeidsavtalen at vervene som leder og nestleder i representantskapet skal gå på omgang mellom deltakerne. Det kan fastsettes i avtalen at bare ett av vervene skal gå på omgang. Bestemmelsen inneholder ikke noen føringer på hvordan vervene eventuelt skal gå på omgang mellom deltakerne. Dette er det opp til deltakerne selv å bestemme.

*Andre ledd første punktum* gjør unntak fra første ledd tredje punktum ved å åpne for at kommunestyret eller fylkestinget kan delegerer til kommunerådet eller fylkesrådet å velge kommunens eller fylkeskommunens medlem(mer) og varamedlem(mer) til representantskapet. Dersom

kommunerådet eller fylkesrådet har fått slik myndighet, følger det av *andre punktum* at rådet kan videredelegere denne myndigheten til enkeltmedlemmer av rådet. Kommunestyret eller fylkestinget kan likevel bestemme at rådet selv må foreta valget.

Det følger av *tredje ledd* at en eventuell daglig leder i et oppgavefellesskap ikke kan være medlem av representantskapet.

*Fjerde ledd* fastsetter at representantskapets medlemmer og varamedlemmer velges for fire år om ikke annet er avtalt. Den enkelte deltaker kan skifte ut de medlemmene og varamedlemmene vedkommende selv har valgt, når som helst i løpet av valgperioden. Dette må skje ved nyvalg hvor alle medlemmene og varamedlemmene til denne deltakeren er på valg. Det er likevel adgang til å gjenvelge én eller flere av de sittende medlemmene og varamedlemmene.

Det følger av *femte ledd første punktum* at representantskapet kan opprette andre organer, for eksempel et styre, til å hjelpe seg i styringen av oppgavefellesskapet. Etter *andre punktum* skal leder, nestleder og øvrige medlemmer og varamedlemmer av slike organer velges av representantskapet selv. Samtlige deltakere trenger ikke å være representert i slike styringsorganer, som vil være underordnet representantskapet, og som representantskapet har full instruksjons- og omgjøringsrett overfor. Slike organer vil være folkevalgte organer, jf. § 5-1. Det kan også ansette en daglig leder til å forestå den daglige ledelsen av oppgavefellesskapet

#### *Til § 19-4 Samarbeidsavtale*

Det følger av *første ledd* at det skal inngås en skriftlig samarbeidsavtale for oppgavefellesskapet.

Etter *andre ledd* skal avtalen vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv i samtlige av deltakerkommunene. Også endringer i samarbeidsavtalen som gjelder forhold som er nevnt i fjerde ledd, må vedtas av kommunestyrene eller fylkestinget selv. Endring av disse punktene i samarbeidsavtalen krever derfor at alle deltakerne er enige om endringene. Dersom det for eksempel skal tas opp nye deltakere i et oppgavefellesskap, må samarbeidsavtalen endres. Å ta opp nye deltakere må derfor godkjennes av samtlige deltakerkommuner.

Myndighet til å gjøre endringer i avtalen som gjelder andre forhold enn de som er omtalt i fjerde ledd, er etter *tredje ledd* lagt til representantskapet selv. Slike endringer må vedtas med flertall på minst to tredeler. Det kan likevel fastsettes i avta-

len at slike endringer kan vedtas med et annet flertall. Det kan videre avtales i samarbeidsavtalen at også slike endringer skal behandles i de enkelte deltakernes kommunestyre eller fylkesting. I så fall kreves det enighet mellom samtlige deltakere.

*Fjerde ledd* fastsetter hvilket materielt innhold samarbeidsavtalen minimum skal ha. Samarbeidsavtalen kan imidlertid også regulere andre forhold enn de som er obligatoriske etter loven. Bestemmelsen regulerer ikke konsekvensene av at avtalen ikke inneholder alle de obligatoriske punktene, verken mellom deltakerne eller mellom andre som har inngått avtale med samarbeidet. Dette vil være gjenstand for en konkret vurdering i det enkelte tilfellet.

*Bokstav a* bestemmer at det skal framgå av samarbeidsavtalen hva oppgavefellesskapet skal hete.

Det skal framgå av avtalen om oppgavefellesskapet er et eget rettssubjekt eller ikke, jf. *bokstav b*.

Det følger av *bokstav c* at det skal stå i samarbeidsavtalen hvor mange medlemmer hver deltaker skal ha i representantskapet.

Det følger av *bokstav d* at samarbeidsavtalen skal oppgi de oppgaver og den vedtaksmyndighet som gis til oppgavefellesskapet. Oppgavefellesskapet har ingen oppgaver eller myndighet direkte etter loven (legalkompetanse). Oppgavefellesskapets myndighet beror på hvilke oppgaver og hvilken myndighet deltakerne positivt gir oppgavefellesskapet i samarbeidsavtalen. Dette innebærer at dersom det skal gjøres endringer i oppgavene eller myndigheten til oppgavefellesskapet, må samarbeidsavtalen endres.

Etter *bokstav e* skal det framgå av avtalen dersom deltakerne skal ha plikt til å yte innskudd i oppgavefellesskapet. Dersom det ikke er tatt inn slik bestemmelse i avtalen, er ikke deltakerne forpliktet til å yte noe innskudd. Tilsvarende gjelder for plikt til å yte eventuelle andre bidrag til oppgavefellesskapet.

Det følger av *bokstav f* at eierandelen i oppgavefellesskapet skal være oppgitt for de enkelte deltakerne. Dersom det ikke er samsvar mellom en deltakers ansvarsandel og eierandel, må dette framgå av samarbeidsavtalen. Både eierandelen og ansvarsandelen må i så fall angis i avtalen.

Etter *bokstav g* skal det framgå av avtalen om oppgavefellesskapet skal kunne ta opp lån.

Etter *bokstav h* skal avtalen inneholde bestemmelser om hvilken informasjon oppgavefellesska-

pet skal gi deltakerne om virksomheten i oppgavefellesskapet.

Det følger av *bokstav i* at avtalen skal inneholde nærmere bestemmelser om uttreden av oppgavefellesskapet. Dette kan for eksempel være regler for det økonomiske oppgjøret.

Etter *bokstav j* skal samarbeidsavtalen også inneholde regler om hvordan samarbeidet skal oppløses. Dette kan for eksempel være nærmere regler om oppnevning av et utviklingsstyre ved oppløsning av samarbeidet. Så lenge oppgavefellesskapet eksisterer, vil det ha samme plikter etter arkivloven som kommuner. Ved en eventuell oppløsning av oppgavefellesskapet vil det imidlertid ikke følge klart av arkivloven hvem som skal ha ansvar for å oppbevare arkivet, jf. arkivansvaret i henhold til arkivloven §§ 6 og 10 og arkivforskriften §§ 5-1 tredje ledd og 5-3 første ledd. Arkivfaglige prinsipper tilsier at arkiver fra en arkivskaper skal holdes samlet og atskilt fra andre arkivskapers arkiver. Arkivmaterialet kan altså ikke deles opp med sikte på fordeling mellom de kommunene eller fylkeskommunene som har vært deltakere i oppgavefellesskapet. Deltakerne må derfor i samarbeidsavtalen ta stilling til hvordan arkivmaterialet skal behandles etter en eventuell oppløsning.

## Kapittel 20. Vertskommune

Se punkt 19.4

Dette kapitlet er med enkelte unntak en ren videreføring av gjeldende bestemmelser, jf. utvalgets mandat om at bestemmelsene om vertskommune skal videreføres i den nye kommuneloven. § 28-1 g nr. 4 er ikke videreført i forslaget til ny kommunelov. Denne bestemmelsen er ikke lenger aktuell etter at kommunehelsetjenesteloven, jf. § 2-4, er opphevet. Videre er § 28-1 d om parlamentarisk styreform ikke videreført. Innholdet i denne bestemmelsen følger nå av § 10-2 første ledd. I tillegg er det i § 20-3 tredje ledd tatt inn en bestemmelse om at det kan avtales i samarbeidsavtalen at også vervet som nestleder, i den felles, folkevalgte nemnda, skal gå på omgang mellom deltakerne. § 20-3 åttende ledd regulerer situasjonen der det i lov er satt en grense for antall medlemmer i et folkevalgt organ. For ikke å bidra til å skape uklarhet om hvilke situasjoner dette sikter til, viser departementet til Ot.prp. nr. 95 (2005–2006) side 138 for en omtale av relevante situasjoner denne bestemmelsen sikter til. Det er ellers kun foretatt enkelte språklige endringer i bestemmelsene.

## Kapittel 21. Representasjon av begge kjønn i styret i aksjeselskaper

### Til § 21-1 Representasjon av begge kjønn i styret

Bestemmelsen er en videreføring av tilsvarende bestemmelse i gjeldende lov § 80 a. Det er foretatt enkelte språklige endringer i lovteksten uten at dette endrer innholdet i bestemmelsen.

## Kapittel 22. Kommunestyrets og fylkestingets kontrollansvar

### Til § 22-1 Kommunestyrets og fylkestingets kontrollansvar

Bestemmelsen svarer til gjeldende lov § 76 første og andre punktum.

*Første ledd* viderefører kommunestyrets eller fylkestingets øverste og generelle ansvar for kontrollen med kommunens eller fylkeskommunens virksomhet.

Ansvar etter første ledd innebærer også ansvar for at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på betryggende måte. Gjeldende lov § 76 tredje punktum anses derfor som overflødig og er dermed ikke foreslått videreført. Kontrollutvalget vil fortsatt ha et særskilt ansvar for at det blir utført betryggende regnskapsrevisjon, se § 23-2 første ledd.

*Andre ledd* viderefører kommunestyrets eller fylkestingets rett til å få seg forelagt enhver sak til orientering eller avgjørelse.

*Tredje ledd* viderefører kommunestyrets eller fylkestingets rett til å gjøre om vedtak som er truffet av andre folkevalgte organer eller administrasjonen. Denne retten gjelder bare i samme utstrekning som andre folkevalgte organer eller administrasjonen selv kunne ha gjort om vedtaket.

## Kapittel 23. Kontrollutvalgets virksomhet

### Til § 23-1 Kontrollutvalget

Se punktene 24.1 til 24.3

Bestemmelsen svarer i det vesentlige til gjeldende lov § 77 nr. 1 til nr. 3.

*Første ledd* viderefører kommunestyrets og fylkestingets plikt til selv å velge et kontrollutvalg. Kontrollutvalget er underlagt kommunestyrets eller fylkestingets styrings- og instruksjonsmyndighet, og skal etter første ledd føre den løpende kontrollen med kommunens eller fylkeskommunens virksomhet på kommunestyrets eller fylkestingets vegne, jf. § 22-1 første ledd. Kontrollutvalget skal utføre de oppgavene som følger av loven,

og skal ikke ha andre funksjoner enn dette. Kontrollutvalget kan ta opp ethvert spørsmål ved kommunens eller fylkeskommunens virksomhet som er knyttet til utvalgets kontrollansvar. Kontrollutvalget har ikke adgang til å føre kontroll med kommunestyret eller fylkestinget eller politiske prioriteringer som er foretatt av folkevalgt organ. Kontrollutvalget kan likevel uttale seg hvis kommunestyret eller fylkestinget eller annet folkevalgt organ er i ferd med å treffe eller har truffet et ulovlig vedtak.

*Andre ledd første punktum* viderefører at kommunestyret og fylkestinget selv skal velge leder, nestleder og øvrige medlemmer til utvalget. *Andre punktum* innfører et forbud mot at lederen av kontrollutvalget tilhører det samme partiet eller gruppen som ordføreren. *Tredje punktum* endrer gjeldende rett og stiller nå krav til at utvalget skal ha minst fem, mot tidligere tre, medlemmer. *Fjerde punktum* viderefører kravet om at kontrollutvalget skal ha minst ett medlem som også er medlem i kommunestyret eller fylkestinget.

*Tredje ledd bokstav a til f* viderefører reglene i § 77 nr. 2 om hvem som ikke kan velges til kontrollutvalget. Når det gjelder ansatte i den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen, jf. *bokstav f*, gjelder forbudet alle ansatte uansett hvor lav stillingsbrøk vedkommende måtte ha. Bestemmelsen omfatter derimot ikke den som er oppdragstaker for kommunen eller fylkeskommunen. *Bokstav g* er ny og utelukker personer med sentrale stillinger eller verv i kommunale eller fylkeskommunale selskaper fra kontrollutvalget. Utelukkesregelen i bokstav g gjelder kun personer som er knyttet til et selskap som kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser i. Videre gjelder den kun personer som er leder av eller har en annen ledende stilling i et slikt selskap, eller som er medlem eller varamedlem av styret eller bedriftsforsamlingen i et slikt selskap. *Bokstav h* er også ny og utelukker personer som har en ledende stilling eller som er medlem eller varamedlem av styret i et interkommunalt politisk råd eller et kommunalt oppgavefelleskap. Valgbarhetsreglene i tredje ledd kommer i tillegg til de generelle valgbarhetsreglene i §§ 7-2 og 7-3.

*Fjerde ledd første punktum* viderefører kommunestyrets og fylkestingets rett til å foreta nyvalg av kontrollutvalgets medlemmer. *Andre punktum* presiserer at kommunestyret eller fylkestinget må velge alle medlemmer til kontrollutvalget på nytt hvis kommunestyret eller fylkestinget vil skifte ut ett eller flere av medlemmene.

*Til § 23-2 Kontrollutvalgets ansvar og myndighet*

*Første ledd* slår fast kontrollutvalgets ansvar for at det utføres ulike former for revisjon og kontroll. *Bokstav a til d* svarer til gjeldende § 77 nr. 4 og § 77 nr. 5. *Bokstav a* innebærer et ansvar for at regnskapsrevisjonen er forsvarlig og tilfredsstillende kravene til regnskapsrevisjon etter kapittel 24. *Bokstav b* slår fast et generelt ansvar for at det føres kontroll med økonomiforvaltningen. Kontrollutvalgets ansvar etter bokstav b er ikke begrenset av eller begrenset til kontrollen som regnskapsrevisor skal utføre etter § 24-9. *Bokstav c* og *d* innebærer et ansvar for at det utføres forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. *Bokstav e* fastsetter en generell plikt for kontrollutvalget til å påse at kommunestyrets eller fylkestingets vedtak som gjelder revisjonsrapporter, blir fulgt opp.

*Andre ledd første punktum* viderefører møte- og taleretten som kontrollutvalgets leder har etter gjeldende § 77 nr. 1 siste punktum. *Andre punktum* presiserer at kontrollutvalgets leder har adgang til å gi møte- og taleretten etter første punktum til et medlem i kontrollutvalget.

*Tredje ledd* viderefører kontrollutvalgets rett i gjeldende § 77 nr. 7 til å kreve opplysninger mv. og til å gjennomføre undersøkelser som utvalget mener er nødvendig for at utvalget skal kunne utføre sin kontroll. Retten til å kreve opplysninger er ikke begrenset av taushetsplikt. Dette gjelder både lovbasert taushetsplikt og taushetsplikt som har hjemmel i annet rettslig grunnlag. Det er i utgangspunktet kontrollutvalget selv som avgjør hvilke opplysninger som er nødvendige å kreve, og hvilke undersøkelser som er nødvendige å gjøre. Nødvendighetskravet gir likevel en viss begrensning i rekkevidden av innsynsretten.

*Fjerde ledd første punktum* gir kontrollutvalget en særskilt rett til å være til stede i lukkede møter i kommunens eller fylkeskommunens folkevalgte organer. Bestemmelsen viderefører forskrift om kontrollutvalg § 4 første ledd andre punktum. *Andre punktum* svarer til forskrift om kontrollutvalg § 4 første ledd tredje punktum, som gir kommunestyret og fylkestinget rett til likevel å bestemme at kontrollutvalget ikke har rett til å være til stede i lukket møte i kommunestyret eller fylkestinget. I tillegg utvider andre punktum kommunestyrets og fylkestingets rett til også å gjelde lukkede møter i kommunerådet eller fylkesrådet.

*Femte ledd* gir hjemmel for departementet til å gi forskrifter om kontrollutvalgets oppgaver og saksbehandling.

*Til § 23-3 Forvaltningsrevisjon*

Se punkt 25.3

*Første ledd* viderefører definisjonen av forvaltningsrevisjon i gjeldende § 77 nr. 4 andre punktum. I tillegg utvider første ledd definisjonen med at forvaltningsrevisjon også kan innebære å gjøre vurderinger av om lov og forskrift eller kommunens eller fylkeskommunens reglementer følges (regeletterlevelse). Forvaltningsrevisjon vil for eksempel også kunne gå ut på å vurdere om ressursene brukes til å løse oppgaver i samsvar med kommunestyrets eller fylkestingets vedtak, herunder de forutsetningene som vedtaket bygger på. Forutsetningene for vedtaket vil ofte ha betydning for hvordan kommunestyrets eller fylkestingets vedtak må forstås. Forvaltningsrevisjon kan også gå ut på å vurdere om resultatene til virksomheten er i tråd med målene som er satt, og om ressursbruken og virkemidlene er effektive med tanke på å oppnå målene.

*Andre ledd første punktum* viderefører kontrollutvalgets plikt til å utarbeide en plan for forvaltningsrevisjon, jf. gjeldende forskrift om kontrollutvalg § 10 første ledd første punktum. Første punktum må forstås slik at planen både skal dekke virksomhet som drives av kommunen eller fylkeskommunen selv, og virksomhet som drives av selskaper som kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser i. Kravet om en slik felles plan er nytt. Første punktum presiserer nå at planen må vise hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner på. Kravet om å utarbeide en plan, som vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv, må forstås slik at kommunene og fylkeskommunen har plikt til å gjennomføre forvaltningsrevisjoner. Etter *andre punktum* skal planen baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet og selskaper. Risiko- og vesentlighetsvurderinger innebærer å vurdere på hvilke områder av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, eller i hvilke selskaper, det er risiko for vesentlige avvik, og hvor alvorlige konsekvenser disse avvikene vil kunne få. *Tredje punktum* sier at hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å finne ut hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon. Bestemmelsen må forstås slik at det må utarbeides en plan som sikrer at det regelmessig gjennomføres forvaltningsrevisjon på de områdene hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon, og i et omfang som er tilpasset kommunens eller fylkeskommunens størrelse, kompleksitet og risiko.

*Tredje ledd første punktum* slår fast at kommunestyret og fylkestinget selv skal vedta planen for forvaltningsrevisjon. *Andre punktum* åpner for at kontrollutvalget likevel kan gjøre endringer i planen. Dette gjelder bare hvis kontrollutvalget har fått slik fullmakt fra kommunestyret eller fylkestinget. Slike fullmakter kan være hensiktsmessige fordi risiko- og vesentlighetsvurderinger kan bli uaktuelle, og nye forhold kan komme til, slik at det av den grunn oppstår behov for å avvike fra den opprinnelige planen.

#### Til § 23-4 Eierskapskontroll

Se punkt 26.3

*Første ledd* er nytt og definerer hva som menes med eierskapskontroll.

*Andre ledd første punktum* viderefører kontrollutvalgets plikt til å utarbeide en plan for eierskapskontroll, jf. gjeldende forskrift om kontrollutvalg § 13 andre ledd første punktum. Første punktum presiserer nå at planen må vise hvilke eierskapskontroller som skal gjennomføres. Kravet om å utarbeide en plan må forstås slik at kommunene og fylkeskommunen har plikt til å gjennomføre eierskapskontroller. Etter *andre punktum* skal planen baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens eller fylkeskommunens eierskap i selskaper. *Tredje punktum* sier at hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å finne ut hvor det er størst behov for eierskapskontroll. Bestemmelsen må forstås slik at det må utarbeides en plan som sikrer at det regelmessig gjennomføres eierskapskontroll i kommunalt og fylkeskommunalt eide selskaper.

*Tredje ledd første punktum* slår fast at kommunestyret og fylkestinget selv skal vedta planen for eierskapskontroll. *Andre punktum* åpner for at kontrollutvalget likevel kan gjøre endringer i planen. Dette gjelder bare hvis kontrollutvalget har fått slik fullmakt fra kommunestyret eller fylkestinget. Slike fullmakter kan være hensiktsmessige fordi risiko- og vesentlighetsvurderinger kan bli uaktuelle, og nye forhold kan komme til, slik at det av den grunn oppstår behov for å avvike fra den opprinnelige planen.

#### Til § 23-5 Rapportering til kommunestyret eller fylkestinget

Bestemmelsen svarer til gjeldende lov § 77 nr. 6.

*Første punktum* viderefører kontrollutvalgets generelle plikt til å rapportere resultatene av sin kontroll til kommunestyret eller fylkestinget. *Andre punktum* er en presisering av kommunedi-

rektørens rett til å få uttale seg i saker som gjelder gjennomførte kontroller. Etter bestemmelsen har kommunedirektøren uttalelsesrett før kontrollutvalget behandler saken. At kommunedirektøren har slik uttalelsesrett, følger også av det alminnelige prinsippet om at en sak skal være så godt opplyst som mulig før det treffes vedtak. Når saker etter kontrollutvalgets behandling oversendes til kommunestyret eller fylkestinget, vil kommunedirektørens rolle være å ekspedere saken videre til behandling der. Kommunedirektøren kan likevel gi supplerende opplysninger ved oversendelsen av saken til kommunestyret eller fylkestinget, jf. prinsippet om at saker skal være forsvarlig opplyst. Kommunedirektøren kan imidlertid ikke endre saksframstillingen til kontrollutvalget.

#### Til § 23-6 Innsyn og undersøkelser i selskaper o.l.

Se punkt 26.2

Med visse endringer er bestemmelsen en videreføring av gjeldende § 80. Revisor har en tilsvarende rett til å kreve opplysninger etter lovforslagets § 24-10.

*Første ledd* viderefører kontrollutvalgets rett til å kreve opplysninger fra de eksterne virksomhetene som er angitt i *bokstav a til d*, jf. gjeldende § 80 første ledd første punktum. Innsynsretten omfatter kun opplysninger som er nødvendige for at kontrollutvalget skal kunne gjennomføre sin kontroll. Første ledd viderefører ordningen med at opplysningene kan kreves fra både daglig leder, styret og selskapets revisor.

Etter *andre ledd* kan kontrollutvalget foreta undersøkelser i de eksterne virksomhetene som er angitt i første ledd bokstav a til d. Undersøkelser kan bare kreves dersom det er nødvendig. Kontrollutvalget trenger ikke å foreta undersøkelser selv. I praksis vil det typisk være revisor som utfører undersøkelsene på vegne av kontrollutvalget. Revisor har samtidig tilsvarende rett til på eget initiativ å gjennomføre undersøkelser, jf. § 24-10.

*Tredje ledd* svarer til gjeldende § 80 andre ledd.

*Fjerde ledd* tilsvarende gjeldende § 80 tredje ledd.

*Femte ledd første punktum* er nytt og utvider kontrollutvalgets rett til opplysninger og til å foreta undersøkelser til også å omfatte andre eksterne virksomheter enn de som er angitt i første ledd bokstav a til d. Bestemmelsen skal ivareta kommunens eller fylkeskommunens behov for innsyn når slike virksomheter utfører oppgaver på vegne av kommunen eller fylkeskommunen. Det kan for eksempel dreie seg om aksjeselskaper

som har kommunalt deleierskap sammen med private, selskaper som er helt uten kommunal eierandel, og stiftelser, og liknende. *Andre punktum* innebærer at retten til opplysninger og undersøkelser etter første punktum bare gjelder for opplysninger og undersøkelser som er nødvendige for å kunne kontrollere om virksomheten oppfyller kontraktsforpliktelse overfor kommunen eller fylkeskommunen.

#### *Til § 23-7 Sekretariatet*

Se punktene 24.5 til 24.8

Bestemmelsen svarer til gjeldende forskrift om kontrollutvalg § 20. Bestemmelsen erstatter gjeldende lov § 77 nr. 9.

*Første ledd* innebærer en plikt for kommunestyret og fylkestinget til å etablere et sekretariat som skal bistå kontrollutvalget. Det følger av bestemmelsen at sekretariatet skal ha kapasitet og kompetanse som oppfyller kontrollutvalgets behov for utrednings- og saksforberedelseskapasitet. Loven stiller ikke nærmere krav til sekretariatets kompetanse.

*Andre ledd* slår fast at sekretariatet har en særskilt plikt til å påse at sakene som kontrollutvalget behandler, er forsvarlig utredet, og at kontrollutvalgets vedtak blir satt i verk. Det faller utenfor sekretariatets oppgave å utføre revisjon. Dette ligger til kommunens eller fylkeskommunens revisjon, jf. § 24-2 første ledd. Se også § 23-7 fjerde ledd bokstav b om at revisor ikke kan være sekretariat for kontrollutvalget.

Utover det ansvaret sekretariatet har etter andre ledd, har kontrollutvalget rom for å fastsette nærmere retningslinjer for sekretariatets oppgaver. Slike retningslinjer må være i tråd med den rollefordelingen mellom sekretariatet, administrasjonen og revisjonen som loven før øvrig legger opp til.

*Tredje ledd* slår fast et generelt krav om at sekretariatet skal være uavhengig av både administrasjonen og kommunens eller fylkeskommunens revisjon.

*Fjerde ledd* utdyper nærmere hvem som ikke kan utføre sekretariatsfunksjonen. Etter *bokstav a* kan ansatte i kommunen eller fylkeskommunen som utfører sekretariatsoppgaver for kontrollutvalget, ikke ha andre arbeidsoppgaver i kommunen eller fylkeskommunen. Sekretariatsfunksjonen kan heller ikke legges til personer som utfører revisjon for kommunen eller fylkeskommunen, jf. *bokstav b*. Endelig kan heller ikke medlemmer av kontrollutvalget, kommunestyret eller

fylkestinget være sekretariat for kontrollutvalget, jf. *bokstav c*.

Sekretariatet er etter *femte ledd* underordnet kontrollutvalget. Sekretariatet skal følge utvalgets retningslinjer og pålegg. Dette innebærer at dersom personalet i sekretariatet ansettes i kommunen eller fylkeskommunen, vil ikke kommunedirektøren ha instruksjons- eller omgjøringsmyndighet overfor sekretariatet innenfor kontrollutvalgets myndighetsområde. Tilsvarende vil gjelde for kommunerådet eller fylkesrådet der kommunen eller fylkeskommunen har innført parlamentarisk styreform.

I *sjette ledd* blir det presisert at det er kontrollutvalget som skal innstille til kommunestyret eller fylkestinget om hvem som skal være sekretariatet for kontrollutvalget. Denne myndigheten kan således ikke legges til andre, for eksempel kommunedirektøren.

## Kapittel 24. Revisjon

### *Til § 24-1 Valg av revisor*

Se punkt 25.1

*Første til tredje ledd* svarer til gjeldende lov §§ 78 nr. 3 og nr. 4.

*Første ledd* innebærer at det er kommunestyret og fylkestinget selv som avgjør hvilken revisjonsordning kommunen eller fylkeskommunen skal ha. Bestemmelsen viderefører friheten til å velge mellom å ansette egne revisorer, å delta i en samarbeidsordning for revisjon eller å inngå avtale med en annen revisor (konkurransetsetting). Bestemmelsen viderefører også adgangen til å velge ulike revisjonsordninger for ulike deler av revisjonsarbeidet. Bestemmelsen gir også adgang til at det for kommunale eller fylkeskommunale foretak kan velges annen revisor enn den revisoren som skal revidere kommunekassen eller fylkeskommunekassen.

*Andre ledd* innebærer at det er kommunestyret og fylkestinget selv som avgjør hvem som skal være revisor. Det er kommunestyret eller fylkestinget selv som ansetter revisor dersom kommunestyret eller fylkestinget har vedtatt en slik ordning. Det er også kommunestyret og fylkestinget selv som velger hvilken samarbeidsordning kommunen eller fylkeskommunen skal delta i, dersom kommunestyret eller fylkestinget ikke allerede har valgt dette da det traff avgjørelsen etter første ledd. Dersom kommunestyret eller fylkestinget har truffet en prinsippbeslutning om at det skal gjennomføres en konkurranseutsetting, vil det være kontrollutvalgets oppgave å sette revisjonen ut på anbud. Når anbudene er vurdert, må kon-

trollutvalget bringe resultatet inn for kommunestyret eller fylkestinget for valg av revisor(er).

*Tredje ledd* legger myndigheten til å innstille til vedtak om revisjonsordning og valg av revisor til kontrollutvalget. Dette innebærer at innstillingsretten omfatter både valg av revisjonsordning og valg av revisor. Det vil derfor være innstillingsrett for kontrollutvalget også der hvor det er tale om å bytte revisor innenfor en og samme revisjonsordning. Et eksempel på dette er der en kommune er deltaker i et interkommunalt selskap, men ønsker å bli deltaker i et annet interkommunalt selskap som leverer revisjonstjenester.

*Fjerde ledd* er nytt og slår fast at det er representantskapet i interkommunale politiske råd etter kapittel 18 og representantskapet i kommunale oppgavefelleskap etter kapittel 19 som velger regnskapsrevisor for samarbeidet. Dette gjelder bare hvis ikke noe annet er bestemt i samarbeidsavtalen. Som for kommunale og fylkeskommunale foretak kan det velges en annen (egen) revisor enn den revisoren som skal revidere kommunekassens eller fylkeskommunekassens regnskap.

#### *Til § 24-2 Revisors ansvar og myndighet*

Se punktene 25.1 og 26.3

Bestemmelsen slår fast plikter og rettigheter for revisorene som utfører revisjon for kommuner og fylkeskommuner.

*Første ledd* innebærer at det er kommunens eller fylkeskommunens revisor som skal stå for utførelsen av regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll som nevnt i § 23-2 første ledd. Plikten til å utføre regnskapsrevisjon gjelder for alle kommunens eller fylkeskommunens regnskaper etter § 14-6 første ledd. Første ledd innebærer også at eierskapskontroll eksklusivt legges til kommunens eller fylkeskommunens revisor, og at dette ikke lenger kan utføres av sekretariatet for kontrollutvalget. Revisor vil også kunne være pålagt å gjennomføre andre revisjons- eller kontrolloppdrag, se for eksempel § 24-9 om kontroll med økonomiforvaltningen. Bestemmelsen erstatter § 78 nr. 2.

*Andre ledd* innebærer at revisor skal utføre sitt arbeid i tråd med pliktene som lov eller forskrift gir for revisjonsarbeidet. Bestemmelsen viderefører plikten til å utføre revisjonen i samsvar med god kommunal revisjonsskikk. God kommunal revisjonsskikk er en rettslig standard for hva som normativt kan forventes av revisjonsutførelsen. Med god kommunal revisjonsskikk siktes det til å utføre revisjon i samsvar med den oppfatning av

etiske og revisjonstekniske prinsipper for revisjon av kommuner og fylkeskommuner som til enhver tid er alminnelig anerkjent og praktisert av dyktige og ansvarsbevisste utøvere av yrket. Bestemmelsen erstatter § 78 nr. 1.

*Tredje ledd* viderefører revisors plikt i gjeldende § 78 nr. 5 til å rapportere om resultatene av revisjonen til kontrollutvalget. Tredje ledd slår i tillegg fast at revisor også skal rapportere om sitt arbeid.

*Fjerde ledd* viderefører revisors rett i gjeldende § 78 nr. 6 til å kreve alle opplysninger mv. og til å gjennomføre undersøkelser som revisor mener er nødvendig for å kunne utføre de oppdrag som revisor er pålagt, og i samsvar med de plikter som revisor er underlagt i sitt revisjonsarbeid. Retten til å kreve opplysninger er ikke begrenset av taushetsplikt. Det er revisor selv som avgjør hvilke opplysninger som er nødvendige å kreve, og hvilke undersøkelser som er nødvendige å gjøre. Nødvendighetskravet gir likevel en viss begrensning i rekkevidden av innsynsretten.

*Femte ledd* viderefører revisors taushetsplikt, jf. gjeldende § 78 nr. 7.

*Sjette ledd* gir departementet hjemmel til i forskrift å fastsette nærmere regler for revisor. Hjemmelen knytter seg til regler om revisors plikter, krav til revisors kvalifikasjoner, skifte av revisor og regler om begrensninger i revisors taushetsplikt. Se regler om dette i gjeldende forskrift 15.6.2004 nr. 904 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.

#### *Til § 24-3 Revisors møterett, opplysningsplikt mv.*

Se punkt 25.1

*Første ledd første punktum* erstatter gjeldende lov § 77 nr. 8. Bestemmelsen presiserer at det er oppdragsansvarlig revisor eller hans eller hennes stedfortreder som har møte- og talerett i kontrollutvalgets møter. *Andre punktum* gir revisor rett til å få sine uttalelser ført inn i møteprotokollen, hvis han eller hun ber om det. *Tredje punktum* slår fast at møteretten etter første punktum ikke gjelder hvis kontrollutvalget skal behandle en sak som angår tilsettingsforholdet til en revisor. Første ledd svarer til forskrift 15.6.2004 nr. 905 om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner § 19 andre ledd.

*Andre ledd* slår fast oppdragsansvarlig revisors eller hans eller hennes stedfortreders plikt til å møte i kommunestyrets eller fylkestingets møter. Møteplikten gjelder bare når det skal behandles saker som angår revisors oppdrag. Bestemmelsen svarer til forskrift 15.6.2004 nr. 904 om revisjon i

kommuner og fylkeskommuner mv. § 19 første ledd.

*Tredje ledd* gir oppdragsansvarlig revisor eller stedfortreder en generell rett til å møte i kommunestyret eller fylkestinget. Dette svarer til forskrift 15.6.2004 nr. 904 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. § 19 andre ledd. Bestemmelsen har bare selvstendig betydning i de tilfellene hvor kommunestyret eller fylkestinget skal holde møte for lukkede dører.

*Fjerde ledd* innebærer at oppdragsansvarlig revisor er pliktig til å opplyse om forhold som han eller hun har fått kunnskap om under revisjon. Opplysningsplikten gjelder hvis et medlem av kommunestyret eller fylkestinget eller kontrollutvalget krever det. Opplysningen skal gis til det organet som den som spør er medlem av. Bestemmelsen svarer til forskrift 15.6.2004 nr. 904 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. § 20 første ledd.

*Femte ledd* innebærer at hvis revisor utenfor et møte blir bedt om å gi opplysninger som nevnt i fjerde ledd, har revisor rett til å la være å gi opplysningene og i stedet kreve å få gitt opplysningene i et møte. Bestemmelsen svarer til forskrift 15.6.2004 nr. 904 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. § 20 andre ledd.

#### *Til § 24-4 Revisors uavhengighet og vandel*

Se punkt 25.1

*Første ledd* slår fast at revisor både skal være uavhengig og ha god vandel. Kravet om uavhengighet må, i tråd med gjeldende rett, ikke forstås slik at ansettelse som revisor i kommunen eller i en interkommunal samarbeidsordning, i seg selv medfører at revisoren mangler nødvendig uavhengighet. Bestemmelsen erstatter gjeldende lov § 79 om revisors uavhengighet.

*Andre ledd* gir departementet myndighet til i forskrift å fastsette nærmere krav til revisors uavhengighet og vandel.

#### *Til § 24-5 Regnskapsrevisjonens innhold*

Se punkt 25.2

Bestemmelsen fastsetter innholdet i regnskapsrevisjonen. Bestemmelsene i første ledd til tredje ledd første og andre punktum svarer i hovedsak til gjeldende forskrift 15.6.2004 nr. 904 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. § 3 første og andre ledd. Bestemmelsen i fjerde ledd svarer til § 3 fjerde ledd i samme forskrift.

*Første ledd* angir hovedoppgaven ved regnskapsrevisjon (finansiell revisjon). Oppgaven

innebærer å kontrollere at det avlagte årsregnskapet gir pålitelig informasjon om transaksjoner, eiendeler og gjeld, og ut fra dette den økonomiske utviklingen og stillingen. Med pålitelig informasjon siktes det til at regnskapet oppfyller grunnleggende kvalitetskrav til regnskapsinformasjon, så som fullstendighet, gyldighet og nøyaktighet. Videre siktes det til at regnskapsinformasjonen er framstilt i årsregnskapet i samsvar med reglene som er bestemmende for innholdet i årsregnskapet, herunder god kommunal regnskapsskikk. Oppgaven innebærer også kontroll av om årsregnskapet gjengir korrekt informasjon om beløpene i årsbudsjettet og regulert budsjett mv. i samsvar med kravene i lov og forskrift.

*Andre ledd* innebærer at revisor skal vurdere om registreringen og dokumentasjonen av regnskapsopplysninger er i tråd med reglene om bokføring, jf. § 14-6 femte ledd.

*Tredje ledd første punktum* innebærer at revisor skal vurdere om årsberetningen inneholder lovpålagte opplysninger etter § 14-7 andre ledd. Bestemmelsen stiller ikke krav til å vurdere kvaliteten på ikke-økonomiske opplysninger i årsberetningen.

*Andre punktum* innebærer at revisor skal vurdere om økonomiske opplysninger i årsberetningen stemmer overens med årsregnskapet, for eksempel at tall i årsberetningen stemmer med tallene i årsregnskapet, og at økonomiske vurderinger i årsberetningen kan underbygges av tallene i årsregnskapet.

*Tredje punktum* innebærer at revisor må se etter om det i årsregnskapet foreligger vesentlige avvik fra årsbudsjettet som det skal redegjøres for i årsberetningen, jf. § 14-7 andre ledd bokstav b, og at det er redegjort for disse på en tilstrekkelig måte. Oppgaven retter seg for det første mot vesentlige beløpsmessige avvik mellom årsregnskapet og årsbudsjettets talldel. Oppgaven retter seg for det andre mot vesentlige avvik fra kommunestyrets eller fylkestingets premisser for bruken av bevilgningene. Det siktes her til vesentlige avvik som ikke nødvendigvis vil være synlige i årsregnskapet som avvik fra budsjettets talldel. Det dreier seg om disposisjoner i regnskapet som ikke har hjemmel i bevilgning og manglende eller mangelfull gjennomføring av kommunestyrets eller fylkestingets budsjettvedtak. Kontrollen må rettes mot budsjettpostene og budsjettpremissene som er av størst betydning. Med begrepet se etter siktes det til at revisor må gjennomføre de kontrollhandlingene som kan gjøre revisor oppmerksom på vesentlige avvik fra årsbudsjettet. Dette må forstås slik at det ikke er påkrevd å utføre alle de



revisjonshandlingene som er nødvendige for å innhente revisjonsbevis for at det ikke foreligger vesentlige avvik som det skulle vært gjort rede for i årsberetningen.

*Fjerde ledd* markerer et krav om at revisor, gjennom og innenfor rammene av regnskapsrevisjonen, skal bidra til å forebygge og avdekke misligheter (tilsiktete feil, uredelig regnskapsføring, underslag og andre former for økonomisk kriminalitet) og feil (utilsiktete feil). Bestemmelsen innebærer ikke et krav om å innrette revisjonen med sikte på å kunne avdekke enhver mislighet eller feil.

*Til § 24-6 Revisors plikter ved utførelsen av regnskapsrevisjon*

Se punkt 25.2

Bestemmelsen fastsetter enkelte særlige plikter for regnskapsrevisor ved regnskapsrevisjon. Bestemmelsen bygger på risikovurderingens betydning for regnskapsrevisjonen, ved at risikovurderingene må være bestemmende for hvordan revisjonen innrettes og hvilke revisjonshandlinger som utføres. Bestemmelsen bygger også på betydningen av at revisor har skaffet seg et tilstrekkelig grunnlag («bevis») for å kunne gjøre sine vurderinger og trekke konklusjoner.

*Første ledd* fastsetter en plikt for revisor til å se etter om kommunen eller fylkeskommunen har ordnet den økonomiske internkontrollen på en betryggende måte. Bestemmelsen markerer at undersøkelser av internkontrollen er grunnleggende for at revisor skal kunne uttale seg om årsregnskapet. Begrepet den økonomiske internkontrollen sikter til de delene av internkontrollen som har betydning for å kunne avlegge et regnskap uten vesentlig feilinformasjon. Bestemmelsen innebærer ikke krav om at revisor skal utføre revisjonshandlinger rettet mot internkontrollen utover det som er nødvendig for å uttale seg årsregnskapet etter § 24-5 første ledd.

Etter *andre ledd* skal revisor for det første vurdere risikoen for at det kan foreligge feilinformasjon i årsregnskapet, enten det skulle følge av misligheter eller feil. Dette svarer til forskrift 15.6.2004 nr. 904 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. § 4 første ledd. For det andre skal revisor påse at det er innhentet tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om det foreligger lov- eller forskriftsbrudd som er av vesentlig betydning for årsregnskapet.

*Tredje ledd* er ny. Revisor skal for det første vurdere risikoen for brudd på kommunestyrets eller fylkestingets premisser for bruken av bevilg-

ningene. Det siktes her til vesentlige avvik som ikke nødvendigvis vil være synlige i årsregnskapet som avvik fra budsjettets talldel. Det dreier seg om disposisjoner i regnskapet som ikke har hjemmel i bevilgning, mangelfull eller manglende gjennomføring av kommunestyrets eller fylkestingets budsjettvedtak. For det andre skal revisor påse at det er innhentet tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om det i årsregnskapet foreligger vesentlige avvik fra premissene for bruken av bevilgningene.

*Til § 24-7 Skriftlige påpekninger fra regnskapsrevisor*

Se punkt 25.2

Bestemmelsen gjelder regnskapsrevisors plikt til å gi skriftlige påpekninger om de angitte forhold til kontrollutvalget underveis i regnskapsrevisjonen (nummererte brev). Dette gjelder forhold som er av en slik art at revisor må melde fra om den i en mer formalisert form utenom revisjonsberetningen. Bestemmelsen erstatter forskrift 15.6.2004 nr. 904 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. § 4 andre ledd.

*Første ledd* angir de forhold som revisor skal påpeke skriftlig. I *bokstav a til d* stiller bestemmelsen opp et vilkår om vesentlighet som må være oppfylt før revisor har plikt til å gi skriftlige påpekninger etter denne bestemmelsen. Bokstav d må forstås slik det skal gis skriftlige påpekninger både ved vesentlige beløpsmessige avvik mellom årsregnskapet og årsbudsjettets talldel, og ved vesentlige avvik fra kommunestyrets eller fylkestingets premisser for bruken av bevilgningene. Begrepet vesentlige feil og mangler markerer at bestemmelsen ikke gjelder enhver feil og mangel, men at det må foreligge en viss alvorlighetsgrad. Vesentlighetstereskelen etter denne bestemmelsen må forstås som lavere enn den vesentlighetstereskelen som ligger til grunn for regnskapsrevisors uttalelser i revisjonsberetningen etter § 24-8. Bokstav e innebærer at enhver mislighet skal påpekes, uavhengig av vesentlighet. Ved misligheter gjelder i tillegg bestemmelsene i tredje ledd.

*Andre ledd* innebærer at påpekninger etter første ledd skal sendes i nummererte brev. Brevene skal adresseres til kontrollutvalget, med kopi til kommunedirektøren. Bestemmelsen stiller ikke krav til hvordan nummereringen skal foretas.

*Tredje ledd første punktum* innebærer at revisor må gi (foreløpig) skriftlig melding til kontrollutvalget straks, hvis revisor har avdekket misligheter eller har blitt kjent med misligheter på annen måte. Det ligger til grunn at revisor først har foretatt visse undersøkelser, og at revisor ikke

melder om mistanke om misligheter på et usikkert grunnlag. *Andre punktum* innebærer at etter at revisor har gjort nærmere undersøkelser for å klarlegge saken, må revisor sende et nytt brev til kontrollutvalget med nærmere redegjørelse om saksforholdet.

*Fjerde ledd* er nytt, og innebærer at revisor skal utarbeide en skriftlig oppsummering til kontrollutvalget om alle forhold som revisor har tatt opp i nummererte brev etter første ledd, men som ikke er rettet opp eller ikke tilstrekkelig fulgt opp av kommunedirektøren.

#### Til § 24-8 Revisjonsberetning

Se punkt 25.2

Bestemmelsen gjelder revisors plikt til å rapportere til kommunestyret om resultatet av regnskapsrevisjonen etter § 24-5 i form av en skriftlig revisjonsberetning. Utover bestemmelsene her utformes revisjonsberetningen i samsvar med god kommunal revisjonsskikk. Dette innebærer at formen på beretningen kan forandres over tid, ut fra endringer i revisjonsstandarder og anerkjent praksis i bransjen. Bestemmelsen erstatter revisjonsforskriften § 5.

*Første ledd første punktum* fastsetter fristen for å avgi revisjonsberetningen til kommunestyret eller fylkestinget. Etter *andre punktum* plikter revisor å sende kopi av revisjonsberetningen til kontrollutvalget, som skal uttale seg om årsregnskapet, jf. § 14-3 tredje ledd. Også formannskapet eller fylkesutvalget, som innstiller til vedtak om årsregnskap og årsberetning, skal ha kopi. I tillegg skal det sendes kopi til kommunedirektøren, eventuelt rådet i kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform (til orientering). *Tredje punktum* innebærer at revisor skal avgi en revisjonsberetning ved fristen i første punktum, selv om årsregnskapet eller årsberetningen er ufullstendig eller ikke foreligger. Når årsregnskap og årsberetning foreligger, fullføres revisjonen. Tidligere revisjonsberetning kalles tilbake og ny revisjonsberetning avgis.

*Andre ledd* angir de spørsmål som revisor skal konkludere på i revisjonsberetningen. Revisor konkluderer på hvert forhold. *Bokstav a* relaterer seg til § 24-5 første ledd og gjelder revisors konklusjon på om årsregnskapet er i samsvar med lov og forskrift, herunder om årsregnskapet gir pålitelig informasjon om beløpene i årsbudsjettet og regulert budsjett. *Bokstav b* relaterer seg til § 24-5 andre ledd og gjelder revisors konklusjon på det særskilte attestasjonsoppdraget knyttet til kommunens eller fylkeskommunens bokføring. *Bok-*

*stav c og d* relaterer seg til § 24-5 tredje ledd første og andre punktum og gjelder revisors konklusjon på om årsberetningen inneholder lovpålagte opplysninger, og om opplysningene om økonomi stemmer med årsregnskapet. Uttalelsene etter bokstav a til d avgis på grunnlag av høy (men ikke full) sikkerhet («bekreftelsesoppgaver»).

*Bokstav e* er ny og relaterer seg til § 24-5 tredje ledd tredje punktum. Bestemmelsen gjelder revisors konklusjon på om årsberetningen gir dekkende opplysninger om vesentlige budsjettavvik, enten det gjelder avvik fra budsjettets talldel eller avvik fra kommunestyrets premisser for bruken av bevilgningene. Uttalelsen skal opplyse om revisor har avdekket forhold som gir grunn til å tro at årsberetningen ikke gir dekkende opplysninger om vesentlige budsjettavvik, og avgis på grunnlag av moderat sikkerhet.

*Tredje ledd første punktum* innebærer at revisor skal angi årsaken i revisjonsberetningen, hvis revisor konkluderer med forbehold, negativt eller med at revisor ikke har grunnlag for å konkludere, det vil si at revisor ikke avgir en revisjonsberetning som er positiv og uten forbehold («ren beretning»). I disse tilfellene skal årsakene til forbehold, negativ konklusjon eller til at revisor ikke kan uttale seg, angis i revisjonsberetningen. *Andre punktum* innebærer at revisor i tillegg skal angi særskilt i revisjonsberetningen hvis revisor mener at årsregnskapet eller årsberetningen ikke bør vedtas slik det foreligger. Slik fraråding vil alltid være tilfellet ved negativ konklusjon på årsregnskapet eller årsberetningen. Slik fraråding vil normalt også være tilfellet når revisor konkluderer med at det ikke er grunnlag for å uttale seg om årsregnskapet.

*Fjerde ledd* er ny og innebærer at revisor i revisjonsberetningen i tillegg skal opplyse om andre forhold. Det siktes til opplysninger om eller vurderinger av forhold som ikke gir grunnlag for å modifisere konklusjonene om årsregnskapet eller årsberetningen, men som etter revisors vurdering er opplysninger av vesentlig interesse for brukerne av årsregnskapet og årsberetningen. Slike opplysninger skal gis når revisor anser det som nødvendig og det følger av god kommunal revisjonsskikk. Dette omfatter eksempelvis opplysninger om viktige forhold som har vært vurdert i revisjonen, og såkalte presiseringer. Opplysningene kan gjelde forhold som har direkte betydning for årsregnskapet eller årsberetningen, og andre forhold. Revisors opplysninger om andre forhold kan gis både for opplysninger som burde vært gitt i årsregnskapet eller årsberetningen, og for opplysninger som det allerede er opplyst om,

men som revisor mener at brukerne bør være særlig oppmerksom på.

*Til § 24-9 Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen*

Se punkt 25.2

Bestemmelsen er ny og innebærer en utvidelse av regnskapsrevisors ansvar og oppgaver.

*Første ledd* innebærer at regnskapsrevisor skal utføre forenklet revisorkontroll med etterlevelsen av bestemmelser og vedtak som gjelder for kommunens eller fylkeskommunens økonomiforvaltning. Kontrollen skal rette seg mot de delene av økonomiforvaltningen som ikke er gjennomgått ved regnskapsrevisjonen etter § 24-5. Med begrepet se etter siktes det til at revisor må gjennomføre de kontrollhandlingene som kan gjøre revisor oppmerksom på vesentlige feil og mangler ved økonomiforvaltningen. Dette må forstås slik at det ikke er påkrevd å utføre alle de revisjonshandlingene som er nødvendige for å innhente revisjonsbevis for at det ikke foreligger vesentlige mangler ved økonomiforvaltningen. Med i hovedsak siktes det til at kontrollen må rettes mot om det foreligger betydelige feil og mangler på de sentrale områdene av økonomiforvaltningen, det vil si hvor feil og mangler kan medføre vesentlige økonomiske konsekvenser eller svekke tilliten til kommunen eller fylkeskommunen. Med bestemmelser siktes det til lover og forskrifter. Med vedtak siktes det til interne reglementer for kommunens økonomiforvaltning fastsatt av kommunestyret eller fylkestinget, eksempelvis gebyrreglement, finansreglement, anskaffelsesreglement og liknende, og andre kommunestyre- eller fylkestingsvedtak som er bestemmende for økonomiforvaltningen. Kontrollen skal bygge på objektive revisjonskriterier i form av formelle bestemmelser og vedtak, og ikke omfatte vurderinger opp mot uskrevne normer og standarder for kommunal økonomiforvaltning.

*Andre ledd første punktum* innebærer at kontrollen etter første ledd skal bygge på revisors vurdering av risikoen for vesentlige feil og mangler i økonomiforvaltningen. Bestemmelsen er basert på risikovurderingens betydning for hvordan kontrollen innrettes, og for hvilke kontrollhandlinger som skal utføres. Bestemmelsen angir også en plikt for revisor til å legge fram vurderingene for kontrollutvalget. Bestemmelsen stiller ikke krav til hyppighet og tidspunkt for dette.

*Andre punktum* innebærer en plikt for revisor til, som basis for uttalelsen etter tredje ledd første punktum, å innhente tilstrekkelig grunnlag for å

vurdere om det foreligger brudd på bestemmelser og vedtak, der bruddet er av vesentlig betydning for økonomiforvaltningen. Revisor skal gjennomføre de undersøkelsene som etter god kommunal revisjonsskikk anses som nødvendig for å kunne uttale seg.

*Tredje ledd* stiller opp en plikt for revisor til å rapportere til kontrollutvalget om utfallet av kontrollen, innenfor angitt frist. Det skal sendes kopi til kommunedirektøren. Bestemmelsen må i sammenheng med første ledd forstås slik at uttalelsen gis med moderat sikkerhet, og slik at revisor i sin uttalelse ikke skal positivt bekrefte at økonomiforvaltningen ikke inneholder vesentlige feil og mangler. Bestemmelsen stiller ikke konkrete formkrav til uttalelsen. Uttalelsen må utformes i samsvar med god kommunal revisjonsskikk.

*Til § 24-10 Innsyn og undersøkelser i selskaper o.l.*

Se punkt 26.2

Bestemmelsen innebærer at reglene i § 23-6 om kontrollutvalgets rett til opplysninger og rett til å foreta undersøkelser mv. gjelder på tilsvarende måte for revisor ved revisjon og kontroll med selskaper og liknende.

## Kapittel 25. Internkontroll

*Til § 25-1 Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen*

Se punktene 23.4.1 og 23.4.2

Bestemmelsen viderefører et krav om internkontroll, men har en ny og mer omfattende regulering enn dagens bestemmelse. De samlede kravene i bestemmelsen utgjør et minstekrav til hvordan kommunens internkontroll skal være.

*Første ledd* sier at kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges, og at kommunedirektøren er ansvarlig for denne internkontrollen. Bestemmelsen fastslår således både at kommunen *skal ha internkontroll* og at det er *kommunedirektøren* som har ansvaret for internkontrollen. Kommunedirektøren kan delegere utførelsen av det konkrete internkontrollarbeidet til andre i administrasjonen, som for eksempel leder av ulike tjenestoområder i kommunen. Ved slik delegering vil kommunedirektøren fortsatt ha ansvaret for oppgaven og oppfyllelse av lovens krav.

Det framkommer videre av første ledd at internkontrollen skal være *med administrasjonens virksomhet*. Internkontrollen gjelder ikke de folkevalgte eller folkevalgte organer, men kun den

administrative delen av kommunen. Internkontrollen omfatter alt som er innenfor ansvarsområdet til kommunedirektøren. Alle deler av administrasjonen er inkludert. Det vil si både ulike sektorer som opplæring, barnevern og så videre, og den sentrale administrasjonen.

At internkontrollen gjelder administrasjonens virksomhet innebærer også at annen virksomhet kommunen på ulikt vis er involvert i, ikke er pålagt et krav om internkontroll etter denne bestemmelsen. Internkontroll i kommunale foretak, private aktører og interkommunale samarbeid organisert etter annen lovgivning er ikke omfattet av denne bestemmelsen. For interkommunale samarbeid regulert i kommuneloven vil kravet om internkontroll gjelde så langt det passer. Dette gjelder for eksempel kommunale oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd (se § 18-1 fjerde ledd og § 19-1 fjerde ledd). Kravet om internkontroll vil gjelde når slike samarbeid utfører oppgaver på vegne av kommunen. Dersom samarbeidet driver med flere typer oppgaver, vil kravet om internkontroll gjelde den delen av samarbeidet som utfører oppgaver på vegne av kommunen. For de tilfellene internkontrollbestemmelsen gjelder, er det lederen av virksomheten eller enheten som har internkontrollansvaret. I et vertskommunesamarbeid etter kommuneloven, vil vertskommunen, det vil si den kommunen som utfører oppgaven, ha et internkontrollansvar for oppgaver som utføres i dette samarbeidet på samme måte som for andre oppgaver kommunen gjør.

Målet med internkontrollen framkommer også av første ledd, hvor det sies at kommunen skal ha internkontroll *for å sikre at lover og forskrifter følges*. Kommunen kan også selv fastsette andre mål med internkontrollen, men slike krav påvirker ikke rammene og tolkningen av det lovbestemte internkontrollkravet. Kravet om internkontroll gjelder for alle lovpålagte plikter kommunen har. Den gjelder for både kommuneplikter (plikter som bare er pålagt kommuner) og aktørplikter (plikter som stiller krav til enhver som driver en aktivitet eller tilbyr en tjeneste).

Internkontrollbestemmelsens andre og tredje ledd presiserer kravene og innholdet til internkontrollen. Disse kravene må tolkes i lys av målet og virkeområdet for internkontroll som er gitt i første ledd. Tiltak etter andre og tredje ledd må være egnet til å nå målet om regeletterlevelse.

I *andre ledd* stilles det krav om at internkontrollen skal være *systematisk*. Arbeidet med internkontrollen skal ikke være tilfeldig, hendelsesbasert eller spontant. Det innebærer at det må være

fungerende rutiner for det løpende internkontrollarbeidet som det jobbes med på en planmessig og metodisk måte. Det stilles ikke krav til en bestemt systematikk, at det benyttes noe spesielt system eller at det brukes ikt-basert styrings- eller avvikssystem. Kommunedirektøren vurderer hvordan det er hensiktsmessig å oppfylle kravet om at internkontrollen skal være systematisk. Internkontrollen skal videre *tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold*. Det skal gjøres konkrete vurderinger i den aktuelle virksomheten eller aktivitet innad i kommunen for å vurdere hvor omfattende og hva slags internkontroll det er behov for. I den forbindelse må blant annet risiko kartlegges og vurderes. Det stilles ikke krav om noen bestemt metode eller framgangsmåte. Videre stilles det ikke konkrete krav til når eller hvor ofte vurderinger av størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold skal gjøres.

Bestemmelsens *tredje ledd* presiserer nærmere innholdet i kommunedirektørens internkontrollansvar. Det konkrete innholdet i kravene må ses i sammenheng med både første og andre ledd.

I *bokstav a* er det et krav om å utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering. Det kreves en overordnet oversikt over oppgaver, mål og organisering. Inkludert i kravet om å beskrive kommunens *organisering* ligger å beskrive hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt innad i kommunen, både sentralt og innenfor de ulike tjenesteområder og virksomheter. Slik beskrivelse kan lages på ulike måter. Det kan for eksempel gjøres som en oversikt over lederstrukturer, rapporterings- og styringslinjer, delegeringer, funksjonsbeskrivelser med beskrivelse av ansvar og oppgaver for personell innen et bestemt arbeidsområde og så videre. Det kan her også henvises til delegeringsreglement og andre relevante dokumenter.

*Bokstav b* slår fast at kommunedirektøren må ha nødvendige rutiner og prosedyrer. Rutinene og prosedyrene kan være både muntlige og skriftlige. Hva som er nødvendig å etablere av rutiner og prosedyrer må ses i sammenheng med de øvrige kravene i internkontrollbestemmelsen, og vil måtte bero på en konkret vurdering av bl.a. risiko for avvik. Det følger indirekte av kravet om å ha rutiner og prosedyrer at disse må gjelde for virksomheten, gjøres kjent og være tilgjengelige. I hvilken grad rutinene og prosedyrene skal dokumenteres i form av skriftliggjøring, vil følge av dokumentasjonskravet i bokstav d.

*Bokstav c* fastslår at internkontrollen skal sikre at avvik og risiko for avvik *avdekkes*, og at avvik og risiko for avvik som er avdekket, følges opp. Dette

er kommunedirektørens oppfølgingsplikt. Både konstaterte *avvik og risiko for avvik skal følges opp*. Allerede oppståtte feil skal korrigeres. Samtidig må kommunedirektøren forebygge at feil oppstår. Kommunedirektøren må skaffe oversikt over områder i kommunen hvor det er fare for manglende etterlevelse av lover og forskrifter, og sette inn relevante forebyggende og risikoreduserende tiltak for å hindre og forebygge regelbrudd. Kommunedirektøren vurderer og beslutter hva som konkret skal gjøres for å avdekke avvik og risiko for avvik, og på hvilken måte oppfølgingen av avvik og risiko for avvik skal gjøres.

*Bokstav d* fastslår at internkontrollen skal dokumenteres i den formen og i det omfanget som er nødvendig. Dokumentasjonskravet gjelder de ulike delene av internkontrollen som systemer, rutiner, instruksjoner og liknende, samt gjennomføring av konkrete kontroller og aktiviteter. Hva som er *nødvendig* å dokumentere, må vurderes ut fra en skjønnsmessig vurdering basert på rammene og kravene i bestemmelsen for øvrig. En høy risiko for avvik innenfor et tjenesteområde vil for eksempel tilsi at kommunen skriftlig dokumenterer rutiner og andre prosedyrer. Innenfor disse rammene kan kommunedirektøren selv vurdere hvordan og hvor mye av internkontrollen som skal dokumenteres.

*Bokstav e* fastslår at skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll skal evalueres og ved behov forbedres. Det skal gjøres en evaluering av hvordan den aktuelle virksomheten jobber med internkontroll. Forbedringer gjøres nødvendige innenfor tidsrammer, kostnadsrammer og prioriteringer i kommunen.

#### *Til § 25-2 Rapportering til kommunestyret og fylkestinget om internkontroll og statlig tilsyn*

Kommunedirektøren skal rapportere om internkontroll og om resultater fra statlig tilsyn til kommunestyret eller fylkestinget. Det skal rapporteres minst én gang i året. Dette er et minstekrav. Kommunestyret eller fylkestinget kan bestemme at det skal skje hyppigere rapporteringer enten generelt eller for spesielle sektorer. Det kan også bestemme at slik tilleggsrapportering skal skje til et annet folkevalgt organ enn kommunestyret eller fylkestinget.

I kravet om *rapportering om internkontrollen* ligger det at det både skal rapporteres om systemer, rutiner og løpende internkontrollarbeid, og det skal rapporteres om konkrete kontroller som er gjennomført. Hvor mye det skal sies om dette, og det generelle omfanget av og

detaljeringsgraden på en slik rapportering, er det opp til kommunestyret å bestemme. Dersom kommunestyret ikke har bestemt noe, vil kommunedirektøren ha frihet til å tilpasse rapporteringen.

Kravet om å rapportere om *resultatene fra statlig tilsyn* gjelder statlig tilsyn generelt. Kravet gjelder altså ikke bare for statlig tilsyn med internkontroll, men for alt statlig tilsyn. Også her vil det være opp til kommunestyret, eventuelt kommunedirektøren, å bestemme omfanget av rapporteringen. Rapporteringskravet inkluderer både tilsyn som er varslet eller pågår på rapporteringstidspunktet, og tilsyn som er avsluttet siden forrige rapportering. Med *resultater* fra statlig tilsyn menes de konklusjoner som tilsynsmyndigheten kommer fram til, herunder om det er konstatert avvik/lovbrudd. Kravet til å rapportere om internkontroll inkluderer å si noe om hvordan kommunen arbeider med å følge opp eventuelle avvik/lovbrudd.

## Kapittel 26. Eierstyring

### *Til § 26-1 Eierskapsmelding*

Se punkt 26.1

Bestemmelsen om eierskapsmelding er ny sammenliknet med gjeldende lov.

*I første ledd* fastslås at kommuner og fylkeskommuner minst én gang i valgperioden skal utarbeide en eierskapsmelding. Meldingen skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv. Kravet markerer kommunestyrets og fylkestingets overordnede ansvar for de verdier og tjenester som forvaltes av virksomheter som kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i, jf. andre ledd bokstav b. Kommunestyret og fylkestinget har ikke adgang til å delegere myndigheten til å vedta eierskapsmeldinger.

*Andre ledd* oppstiller minimumskrav til innholdet i en eierskapsmelding. At det dreier seg om minimumskrav innebærer at kommunene og fylkeskommunene står fritt til å omtale andre forhold i tillegg. Av *bokstav a* følger det at meldingen skal inneholde kommunens eller fylkeskommunens prinsipper for eierstyring. Av *bokstav b* framgår det at eierskapsmeldingen skal inneholde en oversikt over alle virksomheter som kommunen eller fylkeskommunen har en form for eierinteresse i, uavhengig av hvilken organisasjonsform som er benyttet, og uavhengig av eierandelens størrelse. Eierskapsmeldingen skal altså omtale aksjeselskaper og interkommunale samarbeid etter IKS-loven. Dette gjelder uansett om kommunen bare er deleier i aksjeselskapet, og selv om

det er et samarbeid mellom flere kommuner. Også blant annet samvirkeforetak, kommunalt oppgavefelleskap og vertskommunesamarbeid skal omtales i eierskapsmeldingen. Alle de nevnte organisasjonsformene bør omfattes av eierskapsmeldingen selv om det ikke er naturlig å omtale disse virksomhetene som selskaper, og selv om kommunen eller fylkeskommunen ikke har noen direkte eierinteresse i virksomhetene. Tilsvarende gjelder for kommunale og fylkeskommunale foretak selv om disse ikke er selskaper, og selv om kommunen eller fylkeskommunen ikke har noen eierinteresse i foretakene all den tid disse er en del av kommunen eller fylkeskommunen.

I *bokstav c* framgår det at eierskapsmeldingen skal inneholde opplysninger om kommunens eller fylkeskommunens formål med eierskapet i de forskjellige virksomhetene. Ettersom meldingen skal redegjøre for formålet med eierskapet i virksomheten må formålet ikke nødvendigvis være identisk med selskapets formål.

## Kapittel 27. Lovlighetskontroll

### Til § 27-1 Lovlighetskontroll

Se punkt 27.1.4

*Første ledd første punktum* viderefører bestemmelsen om at tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget sammen kan kreve at departementet kontrollerer om et vedtak er lovlig. Det samme gjelder tre eller flere medlemmer av representantskapet i et interkommunalt politisk råd. Tre medlemmer fra en kommune som berøres av et vedtak fra et interkommunalt oppgavefelleskap kan også kreve lovlighetskontroll. Fristen for å klage er tre uker etter at vedtaket ble truffet, jf. *andre punktum*. Det følger av *tredje punktum* at vurderingen av om fristen på tre uker er overholdt, skal skje etter reglene i forvaltningsloven § 30. Et krav om lovlighetskontroll skal framsettes for det organet som traff vedtaket, jf. *fjerde punktum*. Det følger av *femte punktum* at det organet som traff vedtaket, skal foreta en ny vurdering av det vedtaket som er begjært lovlighetskontrollert. Organet må ta stilling til kravet før det oversendes, og departementet kan kreve at saken behandles av organet før departementet kontrollerer vedtaket. Dersom organet opprettholder vedtaket, skal det sendes til departementet.

Etter *andre ledd* kan departementet på eget tiltak kontrollere om et vedtak er lovlig. Dette kan kun gjøres dersom «særlige grunner» tilsier det. Om dette er tilfelle er opp til departementets frie skjønn å vurdere. Innføringen av kravet om «sær-

lige grunner» er formelt en innstramming i forhold til ordlyden i någjeldende bestemmelse, men er ment som en kodifisering av den gjeldende praksis som videreføres i denne bestemmelsen. Departementet har hatt en forholdsvis høy terskel for å ta opp vedtak til lovlighetskontroll av eget tiltak, og endringen er ikke ment å endre på terskelen. Bestemmelsen er ment som en sikkerhetsventil, og om det hefter en usikkerhet om vedtakets gyldighet bør i stor grad være avgjørende for om departementet skal ta saken opp til behandling. I tillegg vil andre momenter som blant annet vedtakets karakter, sakens viktighet, hvem som eventuelt ber om lovlighetskontroll og tidsaspektet være med på å avgjøre om departementet skal iverksette lovlighetskontroll av eget tiltak. Det kan for eksempel være aktuelt å ta opp et vedtak til lovlighetskontroll i tilfeller hvor saken har skapt mye spenning internt i kommunen eller fylkeskommunen, og hvor lovlighetskontroll kan bidra til å skape ro i saken. Lovlighetskontroll kan da avklare den eventuelle uklarheten om vedtaket er lovlig eller ikke.

### Til § 27-2 Hva som kan lovlighetskontrolleres

Se punkt 27.1.4

Det er foretatt visse språklige endringer og tilføyelser i lovbestemmelsen for å gjøre det klarere hva som kan lovlighetskontrolleres, og hva som ikke kan lovlighetskontrolleres. Bestemmelsen viderefører ellers gjeldende rett, med unntak av at vedtak om ansettelse, oppsigelse eller avskjed heller ikke kan lovlighetskontrolleres på departementets eget initiativ.

Det framgår nå direkte av *første ledd bokstav a*, at det kun er *endelige* vedtak som kan lovlighetskontrolleres. Det blir videre presisert at andre prosessledende avgjørelser enn vedtak om et møte skal holdes for åpne eller lukkede dører, eller vedtak som gjelder et spørsmål omen person er inhabil eller ikke, ikke kan lovlighetskontrolleres, jf. *andre ledd bokstav a*. Avgjørelse om fritak av personlige grunner er noe annet enn inhabilitet, og kan ikke kontrolleres. Dette er i tråd med gjeldende rett. Det er også nå klart at vedtak om ansettelse, oppsigelse og avskjed ikke kan lovlighetskontrolleres i det hele tatt, jf. *andre ledd bokstav b*. Vedtak om suspensjon av folkevalgte eller å frata en ordfører vervet som treffes med hjemmel i § 7-11, kan lovlighetskontrolleres.

Når et folkevalgt organ behandler en lovlighetskontroll om inhabilitet etter første ledd bokstav c, så skal medlemmet eller medlemmene som er omfattet av habilitetsspørsmålet anses som

inhabile. Disse medlemmene må fratre når organet behandler spørsmålet om deres habilitet i første omgang, jf. forvaltningsloven § 8 andre ledd, og det samme må også være tilfelle når organet på nytt tar stilling til om inhabilitetsavgjørelsen er innholdsmessig lovlig gjennom en lovlighetskontroll. I begge tilfeller gjelder prinsippet om at man ikke skal delta i behandlingen av sin egen inhabilitet.

#### *Til § 27-3 Innholdet i lovlighetskontrollen*

Se punkt 27.1.4

*Første ledd*, om hva departementet skal ta stilling til ved lovlighetskontrollen, er en videreføring av § 59 nr. 4.

*Andre ledd* er nytt sammenliknet med gjeldende rett. Det følger av denne bestemmelsen at det ved lovlighetskontroll etter krav fra tre kommunestyre- eller fylkestingsmedlemmer, ikke alltid er nødvendig å foreta en full lovlighetskontroll av alle forhold nevnt i første ledd. Etter *første punktum* kan lovlighetskontrollen begrenses til de forholdene som er anført av de kommunestyre- eller fylkestingsmedlemmene som har fremmet kravet om lovlighetskontroll. Departementet kan naturligvis se på alle sider av saken, og også forhold som ikke er omtalt i kravet om lovlighetskontroll. Det følger av *andre punktum* at dersom departementet har tatt opp saken til lovlighetskontroll på eget tiltak, bestemmer departementet selv hvilke forhold lovlighetskontrollen skal omfatte.

*Tredje ledd* er nytt og fastslår at en lovlighetskontroll kun kan omfatte de offentligrettslige sidene av et vedtak. Dette er likevel bare en kodifisering av gjeldende rett. En lovlighetskontroll kan altså ikke omfatte de privatrettslige sidene av et vedtak. Det er domstolene som eventuelt må ta stilling til om det foreligger en privatrettslig forpliktelse for kommunen eller fylkeskommunen.

Det følger av *fjerde ledd* at departementet skal oppheve vedtaket dersom det er gjort feil som gjør det ugyldig. Dette er en videreføring av § 59 nr. 4 andre ledd.

Etter *femte ledd* blir ikke iverksettelsen av et vedtak påvirket av om vedtaket skal lovlighetskontrolleres. Bestemmelsen er en omskriving og videreføring av § 59 nr. 3. Organet som traff vedtaket, et overordnet kommunalt eller fylkeskommunalt organ eller departementet kan likevel bestemme at iverksettelsen av vedtaket skal utsettes inntil lovlighetskontrollen er gjennomført.

#### *Til § 27-4 Opplysningsplikt ved lovlighetskontroll*

Retten til å kreve opplysninger og innsyn etter denne bestemmelsen gjelder kun ved lovlighetskontroll. Dette er en innstramming sammenliknet med gjeldende rett, hvor denne retten ikke kun gjaldt ved lovlighetskontroll, men var helt generell.

Bestemmelsen gjelder både der departementet foretar lovlighetskontroll, og der departementet vurderer om det skal foreta lovlighetskontroll og har behov for å innhente opplysninger.

### **Kapittel 28. Statlig kontroll med kommuner og fylkeskommuner med økonomisk ubalanse**

#### *Til § 28-1 Innmelding i registeret om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK)*

Se punkt 20.9

Med betegnelsen ROBEK menes register om betinget godkjenning og kontroll.

*Første ledd* lister opp de situasjoner som medfører at departementet skal føre den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen inn i ROBEK-registeret, og at kommunens eller fylkeskommunens årsbudsjett, låneopptak og langsiktige leieavtaler blir underlagt statlig kontroll, jf. § 28-3. Kommunen eller fylkeskommunen blir også underlagt en orienterings- og dokumentasjonsplikt overfor sine avtaleparter ved låneopptak og inngåelse av leieavtaler, og en særlig plikt til å iverksette tiltak for å bringe økonomien tilbake i balanse, jf. § 28-4.

*Bokstav a* gjelder hvis kommunestyret eller fylkestinget vedtar kommunens eller fylkeskommunens driftsbudsjett med et merforbruk, det vil si uten at all bruk av midler har dekning i årets tilgang på midler, jf. § 14-10 første ledd. *Bokstav b* gjelder hvis kommunestyret eller fylkestinget vedtar driftsdelen i kommunens eller fylkeskommunens økonomiplan med et merforbruk, det vil si uten at all bruk av midler det enkelte år i økonomiplanen har dekning i årets tilgang på midler. Registrering i ROBEK etter bokstav a og b svarer til det som er praksis etter gjeldende § 60 nr. 1 bokstav a og b.

*Bokstav c* erstatter gjeldende § 60 nr. 1 bokstav c. Bestemmelsen innebærer at hvis driftsdelen i den vedtatte økonomiplanen, eller det vedtatte driftsbudsjettet, eller det vedtatte driftsregnskapet etter § 14-6 første ledd bokstav a, viser at et merforbruk dekkes inn over flere enn to år etter at merforbruket oppsto, skal kommunen eller fylkeskommunen registreres i ROBEK.

*Bokstav d* er ny. Bestemmelsen innebærer at hvis balanseregnskapet i det vedtatte regnskapet etter § 14-6 første ledd bokstav a viser et samlet (akkumulert) merforbruk fra driftsregnskapet som er på mer enn tre prosent av driftsinntektene, skal kommunen eller fylkeskommunen registreres i ROBEK. Med driftsinntektene menes alle inntektene i driftsregnskapet (brutto driftsinntekter).

*Bokstav e* er ny. Bestemmelsen innebærer for det første at en kommune eller fylkeskommune skal registreres i ROBEK hvis kommunens eller fylkeskommunens økonomiplan eller årsbudsjett ikke er vedtatt innen årsskiftet, jf. § 14-3 første ledd. Bestemmelsen innebærer for det andre at en kommune eller fylkeskommune som har fått økonomiplanen eller årsbudsjettet opphevet som følge av lovlighetskontroll etter § 27-1, også skal registreres i ROBEK hvis ikke økonomiplanen eller årsbudsjettet vedtas på nytt innen en frist som departementet fastsetter i forbindelse med lovlighetskontrollen.

*Bokstav f* er ny. Bestemmelsen innebærer at en kommune eller fylkeskommune skal registreres i ROBEK hvis årsregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen ikke er vedtatt innen seks måneder etter regnskapsårets slutt, jf. § 14-3 andre ledd. Bestemmelsen innebærer også at en kommune eller fylkeskommune som har fått årsregnskapet opphevet som følge av lovlighetskontroll etter § 27-1, skal registreres i ROBEK hvis det ikke treffes nytt vedtak om årsregnskap innen en frist som departementet fastsetter i forbindelse med lovlighetskontrollen.

*Bokstav g* svarer til gjeldende § 60 nr. 5 bokstav e.

*Andre ledd* er nytt. Bestemmelsen gir departementet myndighet til i enkelttilfeller å bestemme at en kommune eller fylkeskommune likevel ikke skal registreres i ROBEK, selv om vilkår for registrering etter første ledd er oppfylt. Departementet kan bare bruke denne myndigheten hvis departementets vurdering er at det er åpenbart at det ikke er behov for at kommunen eller fylkeskommunen underlegges kontroll etter § 28-3. Det er opp til departementets frie skjønn å avgjøre om vilkåret for ikke å føre kommunen eller fylkeskommunen inn i ROBEK, er oppfylt.

*Til § 28-2 ROBEK-registerets betydning for tredjeperson*

*Første ledd* innebærer at departementet må gjøre registeret lett tilgjengelig for offentligheten. Bestemmelsen innebærer også at enhver har rett til å få tilgang til det som er registrert i registeret.

Dette svarer til gjeldende § 60 nr. 3 andre punktum.

*Andre ledd* svarer til gjeldende § 60 nr. 4 andre punktum. ROBEK-registeret har positiv troverdighet. Det vil si at kommunens eller fylkeskommunens avtaleparter kan legge til grunn at kommuner og fylkeskommuner som er registrert i registeret, er underlagt godkjenning når det gjelder låneopptak og inngåelse av langsiktige leieavtaler. Registeret har også negativ troverdighet. Det vil si at kommunens eller fylkeskommunens avtaleparter kan legge til grunn at kommuner og fylkeskommuner som ikke er registrert i registeret, ikke er underlagt godkjenning.

*Til § 28-3 Departementets kontroll med årsbudsjettet og låneopptak*

*Første og andre ledd* viderefører departementets plikt til å føre kontroll med kommuner og fylkeskommuner i ROBEK-registeret, jf. gjeldende § 60 nr. 1 og nr. 2. Etter *første ledd* skal departementet kontrollere lovligheten av årsbudsjettet til kommunen eller fylkeskommunen. Etter *andre ledd* skal departementet godkjenne kommunens eller fylkeskommunens vedtak om låneopptak. Departementet skal også godkjenne vedtak om å inngå avtaler om leie av varige driftsmidler hvis leieavtalen kan påføre kommunen eller fylkeskommunen utgifter utover de fire neste budsjettårene. Begrepet varige driftsmidler skal forstås på samme måte som etter § 14-15 første ledd.

*Andre ledd første punktum* innebærer at et vedtak om låneopptak ikke er gyldig uten departementets godkjenning hvis minst ett av forholdene nevnt i § 28-1 første ledd har inntruffet på vedtakstidspunktet. Dette betyr at hvis minst ett av forholdene nevnt i § 28-1 første ledd har inntruffet, så mangler kommunen eller fylkeskommunen rettslig grunnlag for å inngå en låneavtale eller en leieavtale som kan påføre kommunen eller fylkeskommunen utgifter utover de fire neste årene, selv om registreringen i ROBEK ikke gjennomført.

Det følger også av første punktum at lånevedtak som fattes i en situasjon der skal registreres i ROBEK, skal godkjennes, selv om vedtaket er truffet før tidspunktet for selve registreringen i ROBEK. Eksempelvis, hvis et vedtak om årsbudsjett truffet i desember medfører registrering i ROBEK på nyåret, skal også tilhørende vedtak om låneopptak for det aktuelle budsjettåret godkjennes, selv om dette vedtaket ble gjort før registreringstidspunktet. Kravet om godkjenning gjelder så lenge kommunen eller fylkeskommunen står i ROBEK-registeret.



*Andre punktum* slår fast at det samme gjelder for leieavtaler som kan påføre kommunen eller fylkeskommunen utgifter utover de fire neste budsjettårene. Godkjenning av vedtak om leieavtaler skjer for den enkelte leieavtalen.

*Tredje punktum* slår samtidig fast at departementet ikke kan iverksette godkjenning etter første og andre punktum før kommunen eller fylkeskommunen er ført inn i ROBEK-registeret. Bestemmelsen skal ivareta medkontrahentenes behov for klarhet om departementets godkjenning er nødvendig for den aktuelle kommunens eller fylkeskommunens vedtak om lån og leieavtaler, jf. § 28-2 andre ledd. En konsekvens av dette er at låneavtaler og langsiktige leieavtaler hvor vedtakene skal godkjennes etter første og andre punktum, men hvor avtalen likevel er inngått før kommunen eller fylkeskommunen er registrert i ROBEK, vil være gyldige uten departementets godkjenning. Dette viderefører § 60 nr. 4 første punktum.

*Fjerde punktum* presiserer at kravet om godkjenning i første og andre punktum ikke gjelder hvis departementet har bestemt etter § 28-1 andre ledd at kommunen eller fylkeskommunen ikke skal registreres i ROBEK-registeret. Dette betyr at hvis departementet har bestemt at registrering i ROBEK ikke skal foretas, vil kommunens eller fylkeskommunens vedtak om lån og vedtak om leieavtaler som kan påføre kommunen eller fylkeskommunen utgifter utover de fire neste budsjettårene likevel være gyldige uten godkjenning.

*Tredje ledd* er nytt. Bestemmelsen gir regler for hvordan departementets godkjenning av vedtak om lån etter andre ledd første punktum skal skje. *Første punktum* innebærer at departementet skal fastsette en øvre ramme for årets låneopptak, slik at godkjenningsordningen ikke knytter seg til det enkelte låneopptaket/den enkelte låneavtalen. Kommuner eller fylkeskommuner i ROBEK kan dermed ikke ta opp lån utover lånerammen uten at departementet først har godkjent en økning i lånerammen. Departementet kan ved godkjenningen redusere rammen for nye låneopptak i budsjettåret hvis kommunen eller fylkeskommunen har ledige ubrukte lånemidler.

*Andre punktum* gir departementet myndighet til å fastsette vilkår for bruken av lånerammen. Departementet kan bare bruke denne myndigheten hvis det er nødvendig å fastsette slike vilkår for å ivareta kommunens eller fylkeskommunens økonomi. Vurderingen av om det er nødvendig å fastsette slike vilkår, er en del det frie skjønnet til departementet. Bestemmelsen åpner for at departementet for eksempel kan fastsette som vilkår at

lånerammen bare kan finansiere bestemte investeringsprosjekter, eller at lånerammen ikke kan finansiere nærmere angitte investeringsprosjekter. Departementet må vurdere hvordan slike vilkår eventuelt skal fastsettes, ut fra den konkrete situasjonen. Departementets godkjenning av lånerammen, og eventuelle vilkår for bruken av den, må bygge på en vurdering av kommunens eller fylkeskommunens økonomiske situasjon og på planlagte tiltak i økonomiplanen og årsbudsjettet.

*Fjerde ledd* er nytt. *Første punktum* innebærer for det første at en låneavtale er ugyldig hvis kommunens eller fylkeskommunens långiver forsto eller burde ha forstått at lånet ikke er innenfor den lånerammen som departementet har fastsatt etter tredje ledd første punktum. Bestemmelsen innebærer for det andre at en låneavtale også er ugyldig hvis kommunens eller fylkeskommunens långiver forsto eller burde ha forstått at lånet ble tatt opp i strid med de vilkårene for bruk av lånerammen som departementet eventuelt har fastsatt etter tredje ledd andre punktum. *Andre punktum* innebærer at en leieavtale som kan påføre kommunen eller fylkeskommunen utgifter utover de fire neste budsjettårene er ugyldig hvis kommunens eller fylkeskommunens vedtak om å inngå avtalen ikke er godkjent av departementet, jf. likevel andre ledd tredje punktum.

#### *Til § 28-4 Kommunens og fylkeskommunens orienteringsplikt og plikt til å vedta en tiltaksplan*

*Første ledd første punktum* svarer til orienteringsplikten som gjelder før inngåelse av låneavtaler og langsiktige leieavtaler etter gjeldende § 60 nr. 5. Orienteringsplikten gjelder fra det tidspunktet minst ett av forholdene nevnt i § 28-1 første ledd har inntruffet. *Andre punktum* er nytt og innebærer at kommunen eller fylkeskommunen i tillegg må godtgjøre overfor långiver at låneopptak ikke går utover lånerammen og eventuelle vilkår for bruken av lånerammen som departementet har fastsatt etter § 28-3 tredje ledd.

*Andre ledd* er nytt og innebærer at kommuner og fylkeskommuner som er registrert i ROBEK har en plikt til å fastsette en plan for å bringe økonomien tilbake i balanse, innenfor fristene for inndekking av merforbruk i § 14-11.

*Tredje ledd* er nytt og fastsetter fristene for når tiltaksplanen skal være fastsatt. Tidsfristen avhenger av hvilket grunnlag for registrering i ROBEK etter § 28-1 første ledd som inntreffer først.

*Fjerde ledd* er nytt og innebærer en plikt for kommunen eller fylkeskommunen til å sende til-

taksplanen til departementet til orientering så snart som mulig etter at den er fastsatt.

*Til § 28-5 Utmelding fra ROBEK-registeret*

Bestemmelsen er ny og lister opp de situasjoner som medfører at departementet skal melde en kommune eller fylkeskommune ut av ROBEK-registeret, avhengig av hva som er årsaken til innmeldingen. Kommuner eller fylkeskommuner kan ikke bli meldt ut av ROBEK på et tidligere tidspunkt enn det som følger av bestemmelsene her.

*Første ledd* innebærer at kommuner og fylkeskommuner som er registrert i ROBEK etter § 28-1 første ledd bokstav a (driftsbudsjettet er vedtatt med merforbruk), skal være registrert i ROBEK på dette grunnlaget inntil kommunestyret eller fylkestinget har vedtatt kommunens eller fylkeskommunens driftsbudsjett for et påfølgende år i balanse. Kommuner eller fylkeskommuner som er registrert i ROBEK etter § 28-1 første ledd bokstav a kan dermed meldes ut av ROBEK når driftsbudsjettet for det påfølgende året er vedtatt i balanse, forutsatt at kommunen eller fylkeskommunen ikke skal være registrert i ROBEK på et annet grunnlag etter § 28-1 første ledd. Tilsvarende gjelder for kommuner eller fylkeskommuner som er registrert i ROBEK etter § 28-1 første ledd bokstav b (driftsdelen i økonomiplanen er vedtatt med merforbruk), jf. *andre ledd*.

*Tredje ledd* innebærer at kommuner og fylkeskommuner som er registrert i ROBEK etter § 28-1 første ledd bokstav c og d skal være registrert i ROBEK på dette grunnlaget inntil merforbruket fra driftsregnskapet er dekket inn i sin helhet. Dette gjelder også hvis kommunen eller fylkeskommunen er innmeldt etter § 16 a i inndelingsloven, jf. § 28-1 første ledd bokstav g. Bestemmelsen innebærer at kommuner og fylkeskommuner som er registrert i ROBEK etter bokstav c, d eller g, kan meldes ut når balanseregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen viser at hele merforbruket er dekket inn, forutsatt at kommunen eller fylkeskommunen ikke skal være registrert i ROBEK på et annet grunnlag etter § 28-1 første ledd.

*Fjerde ledd* innebærer at kommuner og fylkeskommuner som er registrert i ROBEK etter § 28-1 bokstav e og f skal være registrert i ROBEK på dette grunnlaget inntil kommunestyret eller fylkestinget har vedtatt økonomiplanen, årsbudsjettet eller årsregnskapet for påfølgende år innen fristen. Kommuner eller fylkeskommuner som er registrert i ROBEK etter § 28-1 første ledd bok-

stav e eller f, kan dermed meldes ut når økonomiplanen, årsbudsjettet eller årsregnskapet for det påfølgende året er vedtatt innen fristen, forutsatt at kommunen eller fylkeskommunen ikke skal være registrert i ROBEK på et annet grunnlag etter § 28-1 første ledd.

*Til § 28-6 Lovlighetskontroll av vedtak om årsregnskap ved negativ revisjonsberetning*

Bestemmelsen er ny og innebærer en plikt for departementet til å foreta lovlighetskontroll av vedtaket om årsregnskap hvis det foreligger en revisjonsberetning hvor revisor konkluderer negativt om årsregnskapet, og regnskapet ikke er endret for å rette opp de forholdene som har vært grunnlaget for den negative konklusjonen i revisjonsberetningen. Bestemmelsen gjelder bare i de tilfellene hvor revisor, etter å ha innhentet tilstrekkelig og hensiktsmessig revisjonsbevis, mener at regnskapet inneholder feilinformasjon, enkeltvis eller samlet, som både er vesentlig og gjennomgripende for regnskapet, og dermed skal avgi en såkalt negativ konklusjon, jf. internasjonal revisjonsstandard (ISA) 705 punkt 8. Kontrollen skal avgrense seg til de forholdene som revisor har tatt opp i sin beretning og som er grunnlaget for den negative konklusjonen. Vurderingen i lovlighetskontrollen vil være om regnskapsreglene i lov og forskrift er fulgt.

**Kapittel 29. Utlegg og konkurs. Betalingsinnstilling og statlig tilsynsnemnd**

*Til § 29-1 Utlegg og arrest, konkurs og gjeldsforhandling*

*Første ledd* viderefører forbudet mot at andre tar utlegg eller arrest i en kommunes eller fylkeskommunes eiendeler, jf. gjeldende § 55 nr. 1.

*Andre ledd* viderefører forbudet mot at en kommune eller fylkeskommune tas under konkursbehandling eller begjærer åpning av gjeldsforhandling etter konkursloven, jf. gjeldende § 55 nr. 2.

*Til § 29-2 Vedtak om betalingsinnstilling. Oppnevning av tilsynsnemnd*

Bestemmelsen svarer til gjeldende § 56.

*Til § 29-3 Utbetalinger etter vedtak om betalingsinnstilling*

Bestemmelsen svarer til gjeldende § 57.

*Til § 29-4 Utarbeiding av en ny økonomiplan og et nytt årsbudsjett*

Bestemmelsen svarer til gjeldende § 58.

### Kapittel 30. Statlig tilsyn

*Til § 30-1 Kapitlets virkeområde*

Se punkt 27.2

Bestemmelsen er en videreføring av kommuneloven § 60 a.

*Første ledd* angir virkeområdet for reglene om tilsyn i kommuneloven kapittel 30. Bestemmelsen regulerer ikke *når* det skal kunne føres tilsyn med kommunen, men *hvordan* statlig tilsyn skal skje. Fylkesmannen fører tilsyn med etterlevelsen av krav i lov og forskrift. Den enkelte lov det skal føres tilsyn med må gi konkret hjemmel for at det skal kunne føres tilsyn.

Reglene i kapittel 30 gjelder for tilsyn med kommunepliktene. Med kommuneplikter menes plikter som er pålagt kommunene eller fylkeskommunene som forvaltningsorgan, for eksempel plikt til å yte tjenester til befolkningen, eller ansvar for en oppgave. Reglene gjelder uavhengig av hvordan kommunen organiserer seg for å løse sine plikter. Tilsynsmyndigheten fører altså tilsyn med det faktiske tjenestetilbudet eller utførelsen av kommunens lovpålagte oppgave uavhengig av om tjenesten ytes eller oppgaven løses i regi av kommunen selv, gjennom avtale med private eller gjennom interkommunalt samarbeid. Der tjenestene utøves av en annen enn kommunen selv, vil kommunen etter et eventuelt pålegg om retting ha plikt til å sørge for at aktuelle tjenesteytere gjør de endringer som er nødvendig for å oppfylle pålegget. Selvstendige rettssubjekter som utfører oppgaver på vegne av kommuner har plikt til å utlevere opplysninger og gi fylkesmannen tilgang til å foreta undersøkelser som er nødvendige, jf. § 30-3.

De fleste lovene som gir hjemmel for å føre tilsyn med kommunens oppgaver har en henvisning til kommunelovens regler om tilsyn. Bestemmelsene om tilsyn i kommuneloven er generelle regler som vil vike i de tilfellene der det er gitt spesielle regler om tilsyn i særlov.

Kommuneplikter må ses opp mot aktørplikter. Begrepet aktørplikter omfatter de pliktene som gjelder for alle som driver en aktivitet eller tilbyr en tjeneste.

Der fylkesmannen eller andre statlige tilsynsmyndigheter fører tilsyn med aktørplikter, reguleres tilsynet av særlov. Eksempler på slike tilsyn er

for eksempel der Arbeidstilsynet fører tilsyn med kommunen som arbeidsgiver, eller der Datatilsynet fører tilsyn med kommunens behandling av personopplysninger.

Bestemmelsene i §§ 30-6 og 30-7 om fylkesmannens samordning av tilsyn gjelder for tilsyn med både kommuneplikter og aktørplikter.

*Til § 30-2 Lovlighetstilsyn*

Se punkt 27.2

Bestemmelsen viderefører gjeldende kommunelov § 60 b.

Bestemmelsen slår fast at statlig tilsyn med kommunepliktene skal være lovlighetstilsyn. At tilsynet skal være lovlighetstilsyn, betyr at fylkesmannens kompetanse til å kontrollere kommunene, er underlagt de samme avgrensningene som domstolene, og tilsynsorganene kan ikke overprøve kommunenes forvaltningsskjønn («det frie skjønnet»). Denne avgrensningen er begrunnet i hensynet til den kommunale handlefriheten og legalitetsprinsippet, og er et uttrykk for ramlestyringsprinsippet. At tilsynet skal være lovighetstilsyn forutsetter at fylkesmannen er tydelig på når det føres tilsyn og når det gis veiledning. Det skal ikke være tvil om når fylkesmannen opptrer som tilsynsmyndighet.

Uttrykket «der det i lov er gitt hjemmel for å føre tilsyn» viser til at det forutsettes at det er gitt en konkret tilsynshjemmel i den enkelte særlov.

Det følger av tilsynshjemlene i den enkelte særlov hvem som er tilsynsmyndighet. I de fleste tilfeller er det fylkesmannen som fører tilsyn med kommunepliktene, og tilsynsmyndigheten er i lovforslaget kapittel 30 derfor lagt til fylkesmannen. I de tilfellene der andre tilsynsmyndigheter enn fylkesmannen fører tilsyn med kommuneplikter, har andre tilsynsmyndigheter tilsvarende kompetanse som fylkesmannen, og reglene i kapittel 30 gjelder tilsvarende. Et slikt eksempel er der Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap fører tilsyn med kommunene etter brann- og eksplosjonsvernloven.

At fylkesmannen fører tilsyn endrer ikke prinsippet om at hvert departement har ansvar for sine fagområder (sektoransvarsprinsippet). Hvert fagdepartement er faglig og konstitusjonelt ansvarlig for tilsynet innenfor sin sektor. Selv om fylkesmannen fører tilsyn og kommuneloven gir regler om tilsyn, vil ansvarlig departement være det departement som er faglig og konstitusjonelt ansvarlig for den særlov det føres tilsyn med.

*Til § 30-3 Innsyn og undersøkelser*

Se punkt 27.2

Bestemmelsen viderefører gjeldende kommunelov § 60 c. Det er gjort enkelte språklige endringer.

Det følger av *første ledd* at fylkesmannen kan kreve utlevert opplysninger og kreve å få innsyn i dokumenter fra kommunens administrasjon og folkevalgte organer. Fylkesmannen kan be om opplysninger fra både organisasjonen og fra enkeltpersoner. Med «foreta de undersøkelsene som fylkesmannen mener er nødvendige» menes blant annet at fylkesmannen kan kreve adgang til alle kommunale institusjoner, lokaler, anlegg mv. som er nødvendig for at fylkesmannen kan føre tilsyn i henhold til kapittel 30. Bestemmelsen gir hjemmel for at tilsynsmyndigheten foretar undersøkelser (for eksempel stedlig tilsynsbesøk) uten at det varsles på forhånd der dette er nødvendig for å gjennomføre tilsynet. Fylkesmannen kan kreve innsyn og foreta undersøkelser uten hinder av taushetsplikt. Det omfatter både avtalebasert og lovbestemt taushetsplikt etter forvaltningsloven eller annen lovgivning, for eksempel helsepersonelloven. Fylkesmannen er i forvaltningsloven underlagt taushetsplikt for opplysninger embetet blir kjent med gjennom tilsyn.

Fylkesmannen kan kreve opplysninger, dokumenter mv. som er «nødvendige» for å gjennomføre tilsyn. Nødvendighetskriteriet setter en grense for hva fylkesmannen kan kreve utlevert av for eksempel dokumentasjon. Opplysningene skal være relevante og nødvendige for at fylkesmannen skal kunne vurdere om kommunen oppfyller sine lovpålagte plikter.

Det følger av lovforslaget § 30-5 at forvaltningsloven § 14 gjøres gjeldende når fylkesmannen fører tilsyn med kommunepliktene. Det betyr at kommunen som part i en tilsynssak får de partsrettighetene som følger av forvaltningsloven § 14. Forvaltningsloven § 14 regulerer saksbehandlingen i de tilfellene der et forvaltningsorgan gir pålegg om at noen skal avgi opplysninger. Bestemmelsen forutsetter at det foreligger en egen hjemmel for innsyn og utlevering av dokumenter, og § 30-3 er en slik hjemmel.

Det følger av forvaltningsloven § 14 at det kan klages på pålegg om å gi opplysninger. Klage kan framsettes med begrunnelse i at kommunen ikke har plikt til å gi opplysningen, dvs. at kravet i lovforslaget § 30-4 om at opplysningene ikke er nødvendige for at fylkesmannen skal kunne føre tilsyn. Det kan også anføres at pålegget om utlevering av opplysninger er beheftet med saksbehand-

lingsfeil, at det ikke foreligger kompetansegrunnlag eller at det er tatt utenforliggende hensyn. Klageretten etter forvaltningsloven § 14 er snovere enn klageretten etter forvaltningsloven § 28.

Det følger av § 14 tredje ledd at den det gjelder, skal gjøres oppmerksom på klageretten i forbindelse med pålegget. Klagen skal framsettes straks og senest innen tre dager. En klage over pålegg om å utlevere opplysninger har som hovedregel oppsettende virkning, med mindre tilsynsmyndigheten finner det påtrengende nødvendig for å gjennomføre sine oppgaver etter loven. Tilsynsmyndigheten kan da kreve at opplysningene blir gitt før klagesaken blir avgjort. Det er organet som har framsatt pålegg om å gi opplysninger (tilsynsmyndigheten) som skal avgjøre om det skal gjøres unntak fra hovedregelen om oppsettende virkning. Det følger av § 14 at forvaltningsloven kapittel VI gjelder så langt det passer.

*Andre ledd* gjør det klart at der selvstendige rettssubjekter skal disse sidestilles med kommunen, og har den samme plikten til å utlevere opplysninger, gi innsyn og gi anledning til å foreta undersøkelser når de løser oppgaver på vegne av kommunen. Eksempler på selvstendige rettssubjekter er interkommunale selskaper eller private tjenestetilbydere.

*Til § 30-4 Pålegg om retting*

Se punkt 27.2

Denne bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av gjeldende kommunelov § 60 d, med unntak av § 60 d andre ledd om rettefrist som ikke er videreført.

*Første ledd* gir fylkesmannen hjemmel til å gi pålegg til kommunen om å rette forhold som er i strid med de bestemmelsene som det føres tilsyn med. Et pålegg om retting er et forvaltningsvedtak som har som formål å sikre etterlevelse av regelverket. Påleggene fylkesmannen eller annen tilsynsmyndighet kan gi etter kommuneloven kapittel 30 har ikke som formål å straffe. Enkelte særlover kan i sine tilsynshjemler ha andre reaksjoner, også sanksjoner. Slike spesielle regler vil i tilfelle gå foran den generelle regelen i denne bestemmelsen.

Det følger av § 30-5 at fylkesmannen skal gi forhåndsvarsel i samsvar med forvaltningsloven § 16 før vedtak treffes, der kommunen får anledning til å uttale seg. For eksempel kan dette skje gjennom at kommunen får seg forelagt en foreløpig tilsynsrapport der kommunen får anledning til å uttale seg til både sakens faktum, til lovtolkningen og lovanvendelsen i den konkrete saken.

Dersom fylkesmannen gjennom tilsyn finner at kommunen ikke etterlever sine lovpålagte krav, har fylkesmannen kompetanse til å gi pålegg om retting. Fylkesmannen må imidlertid vurdere om det er hensiktsmessig å gi et pålegg eller ikke. I denne hensiktsmessighetsvurderingen vil det være både rom for, og en forventning til, at fylkesmannen har en dialog med kommunen. I en slik dialog bør kommunen få anledning til å gjøre endringer for å bringe virksomheten i samsvar med kravene i regelverket. Dette understøtter målet om at tilsyn skal bidra til læring og bedre kommunale tjenester. Bestemmelsen angir ikke konkrete frister eller andre føringer som er til hinder for at fylkesmannen og kommunen kan ha en dialog i sluttfasen av et tilsyn før det gis eventuelle pålegg om retting. Fylkesmannen kan altså velge å avvente å gi et pålegg. Muligheten til å avvente å gi pålegg vil måtte vurderes ut fra hvilken type avvik/lovbrudd som foreligger, og om det for eksempel er brudd på individuelle rettigheter. Fylkesmannen kan ikke fritta en kommune helt eller for et visst tidsrom fra å oppfylle sine lovpålagte plikter.

Dersom det framkommer i dialogen at kommunen ikke er enig med fylkesmannen i at forholdene er i strid med lovpålagte krav, bør fylkesmannen vurdere å gi pålegg med en gang slik at kommunen kan få brukt sin klagerett. Et pålegg om retting er et enkeltvedtak som kan påklages etter reglene i forvaltningsloven, jf. lovforslaget § 30-5.

Det er også forutsatt i *andre ledd* at fylkesmannen før vedtak om å gi pålegg fattes skal vurdere virkningene et eventuelt pålegg om retting kan ha for kommunens øvrige virksomhet. I denne vurderingen vil det normalt være kontakt mellom fylkesmann og kommune.

#### *Til § 30-5 Partsrettigheter*

Se punkt 27.2

Denne bestemmelsen er ny og kommer til erstatning for dagens § 60 d fjerde ledd.

Kommunen får etter bestemmelsen partsrettigheter etter forvaltningsloven kapittel IV til VI og §§ 14, 41 og 42. Bestemmelsen gi kommunen rettigheter som part i alle faser i et tilsyn. Bestemmelsen innebærer at kommunens rettslige stilling ved tilsyn med kommunepliktene blir likere den rettslige stilling kommunene har ved tilsyn med aktørplikter, og som private parter har når de blir ført tilsyn med.

Forvaltningsloven § 14 gjøres også gjeldende i tilsynssaker etter kommuneloven kapittel 30. Det vises til nærmere beskrivelse i spesiell merknad til § 30-3.

#### *Til § 30-6 Samordning av statlige tilsynsmyndigheter*

Både §§ 30-6 og 30-7 omhandler samordning av tilsyn. Disse bestemmelsene retter seg mot alt statlig tilsyn med kommunene (kommuneplikter og aktørplikter), og har dermed et videre virkeområde enn de øvrige bestemmelsene i kapittel 30, jf. § 30-1 andre ledd. Begge bestemmelsene omhandler *planlagt statlig tilsyn*. Her menes tilsyn som for eksempel er en del av landsomfattende/nasjonale tilsyn eller tilsynskampanjer. Slike tilsyn blir normalt valgt ut basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger eller andre prioriteringskriterier. Fylkesmannens samordningsoppgave omfatter ikke hendelsesbaserte tilsyn. Dette er tilsyn som igangsettes etter en hendelse, og som derfor ikke kan planlegges i forkant. Ulike sektorer benytter til dels ulike begreper, og det er tilsynets karakter som er avgjørende for om tilsynet anses å være planlagt eller ikke.

§ 30-6 regulerer fylkesmannens samordningsoppgave og forholdet mellom fylkesmannen og andre statlige tilsynsmyndigheter.

*Første ledd* gir fylkesmannen i oppgave å samordne planlagt statlig tilsyn med kommunene. Det omfatter samordning av alle tilsynsoppgavene som er lagt til fylkesmannsembetet, og samordning av tilsynsaktiviteter hos andre statlige tilsynsmyndigheter. Samordningsoppgaven omfatter å framskaffe en oversikt over, og vurdere det samlede omfanget av statlig tilsyn med kommunene i fylket. Det ligger også i oppgaven å vurdere hvordan tilsyn påvirker den enkelte kommune, jf. § 30-6 tredje ledd at fylkesmannen skal formidle til andre tilsynsmyndigheter sin vurdering av situasjonen i enkeltkommuner og i fylkeskommunen.

*Andre ledd* gir andre statlige tilsynsmyndigheter en plikt til å la seg samordne av fylkesmannen. Bestemmelsen er en videreføring av § 60 d andre ledd, men med enkelte presiseringer. Tilsynsmyndighetene skal underrette fylkesmannen om sine planer for tilsyn. Det er nytt at fylkesmannen kan sette en frist for å sende inn tilsynsplaner. Plikten til å underrette om tilsynsplaner kan fravikes der bestemmelser i annet regelverk kan være til hinder for dette, for eksempel dersom det er krav om uanmeldte tilsyn. Tilsynsmyndigheten skal da underrette fylkesmannen så langt det lar seg gjøre uten at annet regelverk brytes. Tilsynsmyndigheten skal også underrette om varsel om pålegg eller andre reaksjoner, herunder eventuelle sanksjoner. Bestemmelsen om at tilsynsmyndigheter som er utpekt som koordinerende myndighet for tilsyn skal underrette om koordinert tilsynsplan er en videreføring fra § 60 d andre

ledd. Et eksempel på slik koordinerende myndighet er Arbeidstilsynets rolle etter HMS-forskriften.

*Tredje ledd* er ny og må ses i sammenheng med første ledd om at fylkesmannen skal vurdere det samlede omfanget av statlig tilsyn med den enkelte kommune og fylkeskommunen. Fylkesmannen skal formidle til andre tilsynsmyndigheter sin vurdering av situasjonen i kommunene og fylkeskommunen. Med *situasjonen* menes spesielt fylkesmannens vurdering av tilsynstrykket på enkeltkommuner og kunnskapen om kommunal egenkontroll, herunder plan for forvaltningsrevisjon og den risiko- og vesentlighetsvurdering som legger grunnlaget for denne. Fylkesmannens generelle kunnskap om kommunene vil også være relevant å formidle.

*Til § 30-7 Samordning av tilsynsvirksomhet med kommuner og fylkeskommuner*

Både §§ 30-6 og 30-7 omhandler samordning av tilsyn. Disse bestemmelsene retter seg mot alt statlig tilsyn med kommunene (kommuneplikter og aktørplikter), og har dermed et videre virkeområde enn de øvrige bestemmelsene i kapittel 30, jf. § 30-1 andre ledd.

§ 30-7 regulerer forholdet mellom kommunene og tilsynsmyndighetene.

Første og andre ledd er nye bestemmelser, mens tredje ledd er en videreføring av § 60 d tredje ledd.

*Første ledd* gir fylkesmannen en plikt til å ha en dialog med kommunene og fylkeskommunen om prioritering og gjennomføring av planlagte tilsyn. Med *planlagte tilsyn* menes her både tilsyn som omtalt i spesialmerknad til § 30-6, og tilsyn som ikke er gjennomført, men som er aktuelle eller under planlegging.

*Andre ledd* gir alle statlige tilsynsmyndigheter en plikt til å ta hensyn til det samlede statlige tilsyn med den enkelte kommune eller fylkeskommunen, og til relevante forvaltningsrevisjonsrapporter i kommunene eller fylkeskommunen i sin planlegging, prioritering og gjennomføring av tilsyn. Bestemmelsen gir tilsynsmyndigheten en plikt til å gjøre seg kjent med tilsynsbelastningen og kommunens planer for forvaltningsrevisjoner. Dette samsvarer med den plikten som fylkesmannen har til å formidle sin vurdering av situasjonen i kommunen med tilsynsmyndighetene. Andre kilder som tilsynsmyndighetene kan benytte er for eksempel kommunestyrets vedtatte plan for forvaltningsrevisjon og kommunedirektørens årlige rapportering til kommunestyret om internkontroll og resultater fra statlig tilsyn, jf. lovforslaget § 25-

2. Med relevante forvaltningsrevisjonsrapporter menes rapporter som vurderer samme eller tilgrensende tema som det tema som vurderes fra tilsynsmyndigheten.

Tilsynsmyndighetene skal ta hensyn til både det samlede statlige tilsynet, og til relevante forvaltningsrevisjonsrapporter. At det skal tas hensyn betyr at tilsynsmyndigheten skal tilpasse og justere sine tilsynsaktiviteter slik at enkeltkommuner ikke får for mange tilsyn. Når tilsynsmyndighetene velger ut sine tilsynstema og tilsynsobjekter basert på vurderinger av risiko og vesentlighet, kan det bety at kommuner som har utfordringer innenfor en sektor også kan ha utfordringer på tilgrensende sektorer. Plikten til å ta hensyn til det samlede statlige tilsynet innebærer at tilsynsmyndigheten må vurdere risiko, vesentlighet og konsekvenser for flere sektorer enn det konkrete tilsynstemaet som er aktuelt.

Dersom kommunen planlegger eller har gjennomført forvaltningsrevisjoner innenfor samme tema som tilsynsmyndigheten vurderer å gjennomføre tilsyn med, skal tilsynsmyndighetene vurdere å utsette eller ikke å gjennomføre tilsyn. Dette innebærer at tilsynsmyndighetene ikke skal prioritere et tilsyn med det samme tema som en planlagt eller nylig gjennomført forvaltningsrevisjon, med mindre det foreligger særlige grunner. Dette følger også av at valg av tilsynstema og tilsynsobjekt baseres på vurderinger av risiko og vesentlighet.

*Tredje ledd* er en videreføring av § 60 d tredje ledd om at tilsynsmyndigheten skal ha dialog med kommunen før pålegg eller andre reaksjoner, herunder sanksjoner, med vesentlige virkningen for kommunen vedtas. Hva slags dialog det skal være, må vurderes og tilpasses konkret. Kommunen og fylkeskommunen plikter å delta i dialogen.

**Kapittel 32. Ikrafttredelse, overgangsbestemmelser og endringer i andre lover**

*Til § 31-1 Ikrafttredelse*

Bestemmelsen slår fast at loven trer i kraft fra det tidspunktet Kongen bestemmer. Kongen kan bestemme at ulike deler av loven trer i kraft på ulike tidspunkt.

*Til § 31-2 Overgangsregler for interkommunale styrever etter § 27 i kommuneloven av 1992*

Se punkt 19.3

*Første ledd* fastslår at interkommunalt samarbeid som er organisert etter § 27 i kommuneloven av 1992, må omdannes til enten et interkommu-

nalt politisk råd eller et kommunalt oppgavefelleskap senest fire år etter at den nye kommuneloven har trådt i kraft. Dersom samarbeidet ikke er omdannet til en annen organisasjonsform eller er oppløst innen fire år etter at loven trer i kraft, skal samarbeidet anses som oppløst.

*Andre ledd* fastslår at vedtak om å omdanne § 27-samarbeidet til et interkommunalt politisk råd eller et kommunalt oppgavefelleskap, krever tilslutning fra samtlige deltakerkommunene i § 27-samarbeidet. Vedtaket må treffes av kommunestyrene og fylkestingene selv. Samarbeidsavtalen for det nye samarbeidet skal også vedtas av de enkelte kommunestyrene og fylkestingene selv.

*Tredje ledd* innebærer at en omdanning til ny organisasjonsform ikke utløser noen plikt til å innhente privatrettslige eller offentligrettslige samtykker som en følge av omdanningen. Omdanningen vil heller ikke utløse noen offentligrettslige plikter som konsesjonsplikt, skatteplikt eller dokumentavgiftplikt. Styrets eiendeler, rettigheter og forpliktelser overføres til det nye samarbeidet. Dette gjelder likevel ikke der det nye samarbeidet ikke er et eget rettssubjekt. I slike tilfeller skal styrets eiendeler, rettigheter og forpliktelser overføres til én eller flere av deltakerkommunene.

Det er i *fjerde ledd* tatt inn en bestemmelse om omregistrering av hjemmelsforhold i samband med omdanning til ny organisasjonsform. Omregistreringen skjer ved at registreringsinstansen foretar en navneendring i vedkommende register. Bestemmelsen vil særlig være viktig for overføring av hjemmel til faste eiendommer styret eier. Bestemmelsen omfatter imidlertid også andre offentlige registre, som motorvognregisteret. Bestemmelsen innebærer at det ved omdanning til ny organisasjonsform etter denne bestemmelsen, det vil si til kommunalt oppgavefelleskap eller interkommunalt politisk råd, ikke skal betales tinglysningsgebyr, dokumentavgift eller liknende.

Bestemmelsene i tredje og fjerde ledd gjelder kun ved omdanning til interkommunalt politisk råd eller kommunalt oppgavefelleskap. Dersom styrer etter kommuneloven § 27 blir omdannet til andre organisasjonsformer, vil disse bestemmelsene ikke komme til anvendelse.

#### *Til § 31-3 Overgangsregler om internkontroll*

Se punkt 23.4.3

Bestemmelsen er en overgangsbestemmelse som i realiteten gir internkontrollkravet i kommuneloven av 1992 anvendelse fram til det er foretatt en særlovgjennomgang og internkontrollbestem-

melsene i kapittel 25 trer i kraft. Kommunedirektøren skal således sørge for at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll, og årsberetningen skal gjøre rede for tiltak for å sikre dette.

Av paragrafens bokstav c) følger det at et krav om å rapportere om resultater fra statlig tilsyn til kommunestyret og fylkestinget skal gjelde også før kapittel 25 har trådt i kraft.

#### *Til § 31-4 Andre overgangsregler*

Bestemmelsen gir hjemmel til å kunne gi forskrift om nødvendige overgangsordninger.

#### *Til § 31-5 Videreføring av forskrifter*

Bestemmelsen fastsetter at forskrifter gitt etter gjeldende lov gjelder også etter at den nye kommuneloven har trådt i kraft. Dette så langt de også kunne ha vært gitt med hjemmel i loven her. Departementet tar sikte på å revidere forskriftene som er gitt med hjemmel i kommuneloven

#### *Til § 31-6 Endringer i andre lover*

##### *Til endring i ombudsmannsloven § 4 andre ledd*

Endringene er rent språklige og fører ikke med seg noen realitetsendringer.

##### *Til endring i forvaltningsloven § 28 andre ledd*

Se punkt 19.5

*Andre punktum* omhandler situasjonen hvor en kommune har gitt et annet rettssubjekt myndighet til å treffe enkeltvedtak på sine vegne. Dersom et enkeltvedtak truffet av dette rettssubjektet blir påklaget, skal klagen behandles av én eller flere særskilte klagenemnder oppnevnt av det øverste organet i rettssubjektet, for eksempel representantskapet i et interkommunalt samarbeid eller generalforsamlingen i et aksjeselskap. Det er ikke foreslått noen regulering av hvordan valg av klagenemnd skal skje. Dette kan deltakerkommunene avtale selv.

Det følger av lovendringen i *tredje punktum* at dersom enkeltvedtaket er truffet av det øverste organet i et eget rettssubjekt, skal klagen likevel behandles av departementet. Dette tilsvarer klageordningen når et enkeltvedtak er truffet av kommunestyret eller fylkestinget.

##### *Til endringer i lov om forsøk i offentlig forvaltning*

Lov om forsøk i offentlig forvaltning får offisiell korttittel forsøksloven.

*Til endringer i lov om interkommunale selskap*

Lov om interkommunale selskap får offisiell korttittel IKS-loven.

Nytt fjerde ledd i § 14 daglig leder:

Bestemmelsen fastslår at daglig leder i et interkommunalt selskap er ansvarlig for internkontroll med lovpålagte oppgaver som selskapet utfører på vegne av kommuner. Internkontrollkravet gjelder når selskapet utfører *oppgaver som i lov er pålagt kommuner*. Det gjelder dermed ikke for alle type oppgaver et interkommunalt selskap kan drive med. Dersom et selskap driver med flere typer oppgaver, vil således internkontrollkravet kun gjelde den delen av selskapet som utfører oppgaver som i lov er pålagt kommuner. Når slike oppgaver utføres, gjelder kravet om internkontrollbestemmelsen fullt ut, dvs. at den gjelder for alle type plikter på samme måte som den gjør for kommuner.

Bestemmelsen sier at kravene i kommuneloven § 25-1 gjelder på tilsvarende måte så langt de passer. Det innebærer bl.a. at det ansvaret og de oppgavene som *kommunedirektøren* har etter § 25-1, skal utføres av *daglig leder* for det interkommunale selskapet.

Kravet om daglig leders ansvar for internkontroll, påvirker ikke styrets ansvar for at bokføringen og formuesforvaltningen er gjenstand for *betryggende kontroll* etter IKS-loven § 13. Styrets ansvar er på et mer overordnet plan enn internkontrollansvaret til daglig leder og kommer således i tillegg.

*Til endring i inndelingsloven § 16*

Inndelingsloven § 16 fastsetter at kommuner i forbindelse med grenseendringer (kommunesammenføring, deling eller grensejustering) kan si opp interkommunalt samarbeid med en oppsigelsesfrist på seks måneder. Den samme fristen gjelder for å stille krav om at vedtektene for samarbeidet eller selskapsavtalen blir vurdert på nytt. Bestemmelsen gir bare unntak fra nevnte frister, de øvrige reglene om prosedyrer ved uttreten mv. gjelder. Fristen på seks måneder gjelder for alle deltakerne i samarbeidet/selskapet, ikke bare de som er direkte involvert i grenseendringen. Virkeområde for bestemmelsen er interkommunalt samarbeid etter kommuneloven kapittel 18, 19 eller 20, IKS-loven eller kommunal særlovgiving. Det innebærer at det nå er klart at bestemmelsen

gjelder for vertskommunesamarbeid etter kapittel 20, noe som har vært noe uklart tidligere.

Kommuneloven § 31-2 gir overgangsregler for interkommunale styre etter § 27 i kommuneloven av 1992. Slike samarbeid må omdannes til enten et interkommunalt politisk råd eller et kommunalt oppgavefellesskap senest fire år etter at henholdsvis kapittel 18 og 19 i loven her trer i kraft. Fristen gjelder også når de deltakende kommunene er involvert i en grenseendring.

*Til endring i matrikkeloven §§ 5a og 28*

Kommuneloven har i kapittel 17 til 20 nye regler for samarbeid mellom kommuner. Det følger av bestemmelsene om interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefellesskap at disse samarbeidsformene ikke kan benyttes dersom oppgaven omfatter utøvelse av myndighet. Å føre matrikkelen vil være utøvelse av myndighet. Det vil da være vertskommunesamarbeid som er den aktuelle samarbeidsformen ved delegering av myndighet etter matrikkeloven.

Matrikkeloven § 28 gir hjemmel for å føre tilsyn. Der det føres tilsyn med kommunenes etterlevelse av lovpålagte plikter etter matrikkeloven skal tilsynet skje i samsvar med reglene i kommuneloven kapittel 30.

Regjeringen fremmet i Prop. 148 L (2016–2017) forslag til endringer i reglene om eiendomsoppmåling. Forslagene er til behandling i Stortinget og det kan være behov for å justere de tekniske endringene i matrikkeloven i denne proposisjonen som følge av endringene som er fremmet i Prop. 148 L (2016–2017).

*Til endring i plan og bygningsloven § 11-1 fjerde ledd andre punktum*

*Andre punktum* bygger på at økonomiplan etter kommuneloven kan ta opp både økonomiske og ikke-økonomiske forhold og derfor kan utgjøre en fullstendig handlingsdel.

*Til endring i plan og bygningsloven § 11-4 andre ledd andre punktum*

*Andre punktum* innebærer at fristen for å gjøre forslag til vedtak i kommunestyret offentlig er redusert fra 30 til 14 dager før kommunestyret skal behandle saken. Dette samsvarer med fristen for offentliggjøring av formannskapetets innstilling til vedtak om økonomiplan etter kommuneloven § 14-3 fjerde ledd.



Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

---

**Vi HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

---

# Forslag

## til lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

### I

#### Første del. Generelle bestemmelser

##### Kapittel 1. Lovens formål og virkeområde

###### § 1-1 *Lovens formål*

Formålet med loven er å fremme det kommunale og fylkeskommunale selvstyret og legge nødvendige rammer for det. Loven skal legge til rette for et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse.

Loven skal legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner kan yte tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne. Loven skal også legge til rette for kommunenes og fylkeskommunenes utøvelse av offentlig myndighet. Videre skal loven bidra til at kommuner og fylkeskommuner er effektive, tillitsskapende og bærekraftige.

###### § 1-2 *Lovens virkeområde*

Loven gjelder for kommuners og fylkeskommuners virksomhet.

##### Kapittel 2. Det kommunale og fylkeskommunale selvstyret

###### § 2-1 *Kommunalt og fylkeskommunalt selvstyre*

Norge er inndelt i kommuner og fylkeskommuner med en egen folkevalgt ledelse.

Hver kommune og fylkeskommune er et eget rettssubjekt og kan ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar.

Kommunene og fylkeskommunene utøver sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer. Begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret må ha hjemmel i lov.

###### § 2-2 *Prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale og fylkeskommunale selvstyre*

Det kommunale og fylkeskommunale selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål.

Offentlige oppgaver bør fortrinnsvis legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne.

Innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommuner og fylkeskommuner ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom.

##### Kapittel 3. Kommuneinndeling og kommunenavn mv.

###### § 3-1 *Kommuneinndeling og kommunenavn*

Hver kommune hører til et fylke. Hvert fylke unntatt Oslo utgjør en fylkeskommune.

Endringer i den kommunale og fylkeskommunale inndelingen gjøres etter regler som er fastsatt i lov.

Vedtak om endring av kommunenavn fattes av Kongen. Før spørsmål om navneendring kan avgjøres, skal den eller de kommunene som er berørt, få uttale seg.

Fylkeskommunen skal ha samme navn som fylket.

###### § 3-2 *Kommunevåpen og kommuneflagg*

Kommunestyret fatter selv vedtak om kommunevåpen og kommuneflagg. Fylkestinget fatter selv vedtak om fylkesvåpen og fylkesflagg.

Kommunale og fylkeskommunale våpen og flagg skal ikke kunne forveksles med eksisterende kommunale eller fylkeskommunale våpen eller flagg, andre kjennetegn som er omfattet av straffeloven § 165 bokstav b eller § 166, et statsflagg eller noe som kan oppfattes som slike kjennetegn eller flagg.

Kommunen og fylkeskommunen skal uten ugrunnet opphold sende vedtak om kommunale eller fylkeskommunale våpen og flagg til Arkivverket. Arkivverket skal publisere mottatte våpen og flagg uten ugrunnet opphold. Departementet kan gi forskrift om innsendingen og publiseringen.

##### Kapittel 4. Informasjon om kommunens og fylkeskommunens virksomhet

###### § 4-1 *Informasjon om kommunens og fylkeskommunens virksomhet*

Kommuner og fylkeskommuner skal aktivt informere om egen virksomhet og om virksomhet som andre rettssubjekter utfører på vegne av kommuner og fylkeskommuner. De skal også legge til rette for at alle kan få tilgang til slik informasjon.

## Andre del. Folkevalgte

### Kapittel 5. Kommunal organisering. Folkevalgte organer

#### § 5-1 Folkevalgte organer

Folkevalgte organer skal opprettes etter bestemmelsene i denne loven eller etter bestemmelser om slike organer i andre lover.

Folkevalgte organer etter denne loven er

- a) kommunestyre og fylkesting
- b) formannskap og fylkesutvalg
- c) kommuneråd og fylkesråd
- d) utvalg, inkludert kommunedelsutvalg, kontrollutvalg og partssammensatte utvalg
- e) arbeidsutvalg
- f) felles, folkevalgt nemnd i vertskommunesamarbeid
- g) kommunestyre- og fylkestingskomiteer
- h) styret for en institusjon
- i) styret for deler av den kommunale eller fylkeskommunale virksomheten i parlamentarisk styrte kommuner eller fylkeskommuner
- j) representantskap og andre styringsorganer for et interkommunalt politisk råd
- k) representantskap og andre styringsorganer for et kommunalt oppgavefellesskap
- l) styret for et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak
- m) et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ hjemlet i særlov
- n) eldreråd, råd for personer med funksjonsnedsettelse og ungdomsråd.

Folkevalgte organer som er nevnt i andre ledd bokstav a til d og g, skal ha navn som inkluderer den betegnelsen som er brukt om organet der. I navnet kan betegnelsen by eller herad brukes i stedet for betegnelsen kommune.

Med folkevalgte menes i denne loven medlemmer av kommunestyret og fylkestinget og personer som et folkevalgt organ har valgt inn i et folkevalgt organ.

#### § 5-2 Kommunestyre og fylkesting. Intern delegering

Kommunestyret er det øverste organet i kommunen, og fylkestinget er det øverste organet i fylkeskommunen.

Kommunestyret treffer vedtak på vegne av kommunen, og fylkestinget treffer vedtak på vegne av fylkeskommunen, hvis ikke noe annet følger av lov.

Kommunestyret og fylkestinget kan delegerer myndighet til å treffe vedtak til andre folkevalgte organer, ordføreren eller kommunedirektøren innenfor rammene av denne loven eller annen lov.

#### § 5-3 Kommunestyrets og fylkestingets adgang til å delegerer vedtaksmyndighet til andre rettssubjekter

For saker som gjelder lovpålagte oppgaver, kan kommunestyret og fylkestinget delegerer myndigheten til å treffe vedtak til andre rettssubjekter så langt lovgivningen åpner for det.

For andre saker kan kommunestyret og fylkestinget delegerer myndighet til å treffe vedtak til andre rettssubjekter hvis saken ikke har prinsipiell betydning.

#### § 5-4 Kommunestyrets og fylkestingets sammensetning

Kommunestyrets og fylkestingets medlemmer velges etter regler som er fastsatt i lov.

Kommunestyret fastsetter selv medlemstallet sitt. Medlemstallet skal være et oddetall, og det skal oppfylle følgende krav til minste antall medlemmer:

- a) Kommunestyret skal ha minst 11 medlemmer i kommuner som ikke har over 5 000 innbyggere.
- b) Kommunestyret skal ha minst 19 medlemmer i kommuner med over 5 000, men ikke over 10 000 innbyggere.
- c) Kommunestyret skal ha minst 27 medlemmer i kommuner med over 10 000, men ikke over 50 000 innbyggere.
- d) Kommunestyret skal ha minst 35 medlemmer i kommuner med over 50 000 innbyggere, men ikke over 100 000 innbyggere.
- e) Kommunestyret skal ha minst 43 medlemmer i kommuner med over 100 000 innbyggere.

Fylkestinget fastsetter selv medlemstallet sitt. Medlemstallet skal være et oddetall, og det skal oppfylle følgende krav til minste antall medlemmer:

- a) Fylkestinget skal ha minst 19 medlemmer i fylkeskommuner som ikke har over 150 000 innbyggere.
- b) Fylkestinget skal ha minst 27 medlemmer i fylkeskommuner med over 150 000, men ikke over 200 000 innbyggere.
- c) Fylkestinget skal ha minst 35 medlemmer i fylkeskommuner med over 200 000, men ikke over 300 000 innbyggere.
- d) Fylkestinget skal ha minst 43 medlemmer i fylkeskommuner med over 300 000 innbyggere.

Hvis kommunestyret eller fylkestinget vil endre medlemstallet, må de selv vedta dette innen utgangen av desember i nest siste år av valgperioden. Endringen gjelder fra neste valgperiode.

Det er innbyggertallet i kommunen eller fylkeskommunen ved nest siste årsskifte før valget

som avgjør hva som er det minste lovlige medlemstallet. Viser det seg at medlemstallet på dette tidspunktet er for lite i forhold til antall innbyggere, uten at det er truffet noe vedtak om å utvide medlemstallet, økes medlemstallet til lovens minstetall ved neste valg.

#### § 5-5 Formannskap og fylkesutvalg

Kommunestyret og fylkestinget velger selv formannskap og fylkesutvalg med minimum fem medlemmer. Kommuner og fylkeskommuner som har innført parlamentarisk styreform, skal ikke ha formannskap eller fylkesutvalg.

Medlemmer og varamedlemmer til formannskapet og fylkesutvalget velges for fire år av og blant medlemmene av kommunestyret eller fylkestinget. Valget holdes som forholdsvalg når minst ett medlem krever det, og ellers som avtalevalg.

Formannskapet og fylkesutvalget kan opprette et arbeidsutvalg som består av medlemmer fra formannskapet eller fylkesutvalget.

Formannskapet og fylkesutvalget kan gi arbeidsutvalget myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget selv har bestemt noe annet.

Formannskapet og fylkesutvalget innstiller til kommunestyrets eller fylkestingets vedtak i økonomisaker som nevnt i § 14-3 tredje ledd og til skattevedtak. Formannskapet og fylkesutvalget kan få tildelt vedtaksmyndighet i alle saker hvis ikke noe annet følger av lov.

#### § 5-6 Utvalg

Kommunestyret og fylkestinget kan selv opprette utvalg for kommunale og fylkeskommunale formål og for deler av den kommunale eller fylkeskommunale virksomheten. Kommunestyret kan selv også opprette utvalg med ansvar for en geografisk del av kommunen (kommunedelsutvalg). Utvalg etter denne paragrafen skal ha minst tre medlemmer.

Kommunestyret og fylkestinget velger selv en leder, en nestleder og øvrige medlemmer og varamedlemmer til utvalget. Kommunestyret og fylkestinget fastsetter selv hva slags saker utvalget skal behandle. Utvalget kan få tildelt vedtaksmyndighet hvis ikke noe annet følger av lov.

Utvalget kan opprette et arbeidsutvalg med medlemmer som er valgt blant medlemmene av utvalget.

Utvalget kan gi lederen eller arbeidsutvalget myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret

eller fylkestinget selv har bestemt noe annet. Kommunedelsutvalg kan i tillegg gi lederen av administrasjonen i kommunedelen tilsvarende myndighet.

Kommunestyret og fylkestinget kan selv når som helst omorganisere eller nedlegge utvalg.

#### § 5-7 Direkte valg til kommunedelsutvalg

Kommunestyret kan selv bestemme at medlemmene til ett eller flere kommunedelsutvalg skal velges av innbyggerne i kommunedelen (direkte valg). Der medlemmene til kommunedelsutvalget er valgt ved direkte valg, velger utvalget selv en leder og en nestleder. Ved direkte valg til kommunedelsutvalg gjelder bestemmelsene i valgloven så langt de passer.

Kommunedelsutvalg som er valgt ved direkte valg, kan ikke omorganiseres eller nedlegges i perioden.

Departementet kan gi forskrift om direkte valg til kommunedelsutvalg.

#### § 5-8 Kommunestyre- og fylkestingskomiteer

Kommunestyret og fylkestinget kan selv opprette kommunestyrekomiteer og fylkestingskomiteer som saksforberedende organer for kommunestyret og fylkestinget. Slike komiteer skal ha minst tre medlemmer. Komiteene kan ikke gis vedtaksmyndighet.

Kommunestyret og fylkestinget deler selv alle kommunestyrets og fylkestingets medlemmer inn i kommunestyrekomiteer og fylkestingskomiteer og velger leder og nestleder til komiteene. Ordføreren kan fritas fra valg til komiteene hvis kommunestyret eller fylkestinget bestemmer det. Varamedlemmer til komiteene velges blant kommunestyrets og fylkestingets varamedlemmer.

Valget gjennomføres på grunnlag av en innstilling som inneholder forslag til medlemmer og varamedlemmer til komiteene. Innstillingen skal inneholde like mange navn som antall medlemmer i hver komite, og den skal angi gruppen hvert medlem representerer. Innstillingen kan også inneholde navn på varamedlemmer. Antallet varamedlemmer kan være inntil to flere enn de faste medlemmene. Innstillingen vedtas med alminnelig flertall.

Komiteene skal settes sammen forholdsmessig etter kjønnsfordelingen i kommunestyret eller fylkestinget. Varamedlemmer til komiteene velges på samme måte.

Hvis et medlem trer ut av kommunestyret eller fylkestinget, skal det nye medlemmet i kommunestyret eller fylkestinget overta komitevervet til det forrige medlemmet.

Komiteen kan opprette arbeidsutvalg med medlemmer fra komiteen hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget selv har bestemt noe annet.

Kommunestyret og fylkestinget kan selv når som helst omorganisere eller nedlegge kommunestyrekomiteer og fylkestingskomiteer.

#### § 5-9 *Styre for institusjon*

Kommunestyret og fylkestinget kan selv opprette egne styrever for kommunale eller fylkeskommunale institusjoner. Slike styrever skal ha minst tre medlemmer.

Kommunestyret og fylkestinget gir selv bestemmelser om styrets sammensetning. Det kan fastsettes at styret helt eller delvis skal oppnevnes av kommunedirektøren, eller at styret helt eller delvis skal velges av de ansatte eller brukerne ved institusjonen det gjelder. Medlemmer som ikke skal oppnevnes eller velges etter andre punktum, velges av kommunestyret eller fylkestinget selv.

Kommunestyret og fylkestinget kan selv gi styret for kommunale eller fylkeskommunale institusjoner myndighet til å treffe vedtak som gjelder virksomhetens drift og organisering.

Kommunestyret og fylkestinget kan selv når som helst omorganisere eller nedlegge slike styrever.

#### § 5-10 *Partssammensatte utvalg (administrasjonsutvalg)*

I alle kommuner og fylkeskommuner skal det opprettes ett eller flere partssammensatte utvalg (administrasjonsutvalg) for behandling av saker som gjelder forholdet mellom de ansatte og kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsgiver. Hvis minst 3/4 av de ansatte ønsker det, kan slike utvalg erstattes med andre ordninger.

Partssammensatte utvalg settes sammen av representanter for kommunen eller fylkeskommunen og for de ansatte. De ansattes representanter velges av og blant de ansatte for to år av gangen. Flertallet i utvalget skal bestå av representanter for kommunen eller fylkeskommunen. Kommunestyret og fylkestinget velger selv kommunens eller fylkeskommunens representanter og utvalgets leder og nestleder blant disse.

For de ansattes representanter gjelder valgbarhetsreglene i §§ 7-2 og 7-3, bortsett fra bostedskravet.

For øvrig gjelder de samme bestemmelsene som for andre utvalg etter § 5-6.

#### § 5-11 *Eldreråd, råd for personer med funksjonsnedsettelse og ungdomsråd*

Kommunestyret og fylkestinget skal selv velge et eldreråd og et råd for personer med funksjonsnedsettelse. Flertallet av medlemmene i eldrerådet skal på valgtidspunktet ha fylt 60 år.

Kommunestyret eller fylkestinget kan selv velge et ungdomsråd. Ungdomsrådet skal ha en valgperiode på inntil to år. Medlemmene i ungdomsrådet skal på valgtidspunktet ikke ha fylt 19 år.

Rådene er rådgivende organer for kommunen eller fylkeskommunen og har rett til å uttale seg i saker som gjelder henholdsvis eldre, personer med funksjonsnedsettelse og ungdom.

Kommunestyret eller fylkestinget kan selv etablere en annen medvirkningsordning for ungdom enn et ungdomsråd. Andre ledd andre og tredje punktum og tredje ledd gjelder tilsvarende for funksjonstiden og oppgavene til en slik annen medvirkningsordning og valgperioden for representanter til ordningen.

Departementet gir forskrift om oppgaver, organisering og saksbehandling for rådene og annen medvirkningsordning for ungdom.

#### § 5-12 *Reglement for folkevalgte organer*

Folkevalgte organer skal ha et reglement som fastsetter

- a) organets virkeområde og eventuelle vedtaksmyndighet
- b) tidsperioden som organet er opprettet for
- c) eventuelle andre sentrale bestemmelser om organets virksomhet.

Plikten etter første ledd gjelder ikke representantskap og andre styringsorganer for interkommunalt politisk råd, representantskap og andre styringsorganer for kommunalt oppgavefelleskap og styre for kommunalt eller fylkeskommunalt foretak.

#### § 5-13 *Reglement for delegering og innstilling*

Kommunestyret og fylkestinget fastsetter selv et reglement for hvordan vedtaksmyndighet og innstillingsrett skal delegeres. Dette skal gjøres innen 31. desember året etter at kommunestyret og fylkestinget ble konstituert. Det sist fastsatte reglementet og eventuelle andre vedtak om delegering og innstillingsrett gjelder inntil et nytt reglement er fastsatt.

## Kapittel 6. Ordfører

### § 6-1 *Ordførerens myndighet og oppgaver*

Ordføreren i kommunen er møteleder i kommunestyret og formannskapet. Ordføreren i fylkeskommunen er møteleder i fylkestinget og fylkesutvalget.

Ordføreren er rettslig representant for kommunen eller fylkeskommunen og underskriver på kommunens eller fylkeskommunens vegne hvis ikke myndigheten er tildelt andre.

Ordføreren har møte-, tale- og forslagsrett i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer unntatt kommune- og fylkesråd og organer under dem. I kontrollutvalget har ordføreren likevel bare møte- og talerett. Ordføreren har bare stemmerett i organer der han eller hun er valgt medlem. Ordføreren kan la et annet medlem av kommunestyret eller fylkestinget representere seg i de organene som han eller hun ikke er medlem av.

Kommunestyret og fylkestinget kan selv gi ordføreren myndighet til å

- a) treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning
- b) treffe vedtak i hastesaker etter § 11-8 første ledd
- c) opprette utvalg som skal forberede saker som ikke har prinsipiell betydning.

Formannskapet og fylkesutvalget kan selv gi ordføreren myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget selv har bestemt noe annet.

Ordføreren skal rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om hvordan den delegerte myndigheten er benyttet.

### § 6-2 *Valg av ordfører og varaordfører*

Kommunestyret og fylkestinget velger selv ordfører og varaordfører blant formannskapets eller fylkesutvalgets medlemmer.

Den som skal velges, må før valget ha samtykket til å stille til valg. Ordføreren og varaordføreren velges for hele valgperioden.

I kommuner og fylkeskommuner som har innført parlamentarisk styreform, skal ordfører og varaordfører velges blant kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer.

Hvis ordføreren trer midlertidig ut av vervet, rykker varaordføreren opp som ordfører. En ny varaordfører skal da velges midlertidig. Hvis ordføreren trer endelig ut av vervet, skal det velges en ny ordfører.

## Kapittel 7. Valg til folkevalgte organer

### § 7-1 *Konstituerende møte i kommunestyret og fylkestinget*

Etter at valgoppgjøret ved kommunestyrevalget eller fylkestingsvalget er avsluttet, skal sittende ordfører kalle inn til konstituerende møte i det nyvalgte kommunestyret eller fylkestinget. Medlemmene skal innkalles med minst 14 dagers varsel, og møtet skal holdes innen utgangen av oktober måned. Minst 2/3 av medlemmene må være til stede for at kommunestyret eller fylkestinget skal kunne treffe vedtak.

Som første sak i det konstituerende møtet, tar kommunestyret og fylkestinget stilling til om kommunestyrevalget eller fylkestingsvalget er gyldig, jf. valgloven § 13-4 første ledd. Hvis kommunen har avholdt direkte valg til kommunedelsutvalg, tar kommunestyret også stilling til om dette valget er gyldig, før øvrige valg avholdes.

Når det er avgjort at valg som nevnt i andre ledd er gyldig, velges formannskap eller fylkesutvalg, ordfører, varaordfører og kontrollutvalg for den nye valgperioden. I det konstituerende møtet bør det også velges medlemmer av andre folkevalgte kommunale eller fylkeskommunale organer og ledere for disse organene. Valg av leder kan overlates til organet selv hvis ikke denne loven eller en annen lov bestemmer noe annet.

Kommunestyre, fylkesting, formannskap, fylkesutvalg og kontrollutvalg trer i funksjon fra det konstituerende møtet. Andre folkevalgte organer, ordfører og varaordfører trer i funksjon straks de er valgt.

For folkevalgte organer der nye medlemmer ikke blir valgt i det konstituerende møtet, utvides de sittende medlemmenes funksjonstid til det er avholdt nyvalg, men ikke lenger enn til første årsskifte i den nye valgperioden.

### § 7-2 *Valgbarhet og plikt til å ta imot valg*

Denne bestemmelsen gjelder ved valg til

- a) kommuneråd og fylkesråd
- b) utvalg, inkludert kommunedelsutvalg, kontrollutvalg og partssammensatte utvalg
- c) felles, folkevalgt nemnd i vertskommunesamarbeid
- d) styret for en institusjon
- e) styret etter § 10-8
- f) et styringsorgan for et interkommunalt politisk råd
- g) representantskap og andre styringsorganer for et kommunalt oppgavefelleskap
- h) styret for kommunalt eller fylkeskommunalt foretak

- i) et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ hjemlet i særlov.  
Valgbarhet og plikt til å ta imot valg til kommunestyret og fylkestinget er regulert i valgloven § 3-3.

En person er valgbar og plikter å ta imot valg hvis følgende vilkår er oppfylt:

- Han eller hun har stemmerett ved kommune- styre- og fylkestingsvalg.
- Han eller hun er innført i folkeregisteret som bosatt i kommunen eller i en av kommunene i fylket på tidspunktet for det aktuelle valget.
- Han eller hun skriftlig har samtykket til å stille til valg.

Ved valg til representantskapet i et interkommunalt politisk råd gjelder bare tredje ledd bokstav c.

Når styret for en institusjon, et styre etter § 10-8, et annet styringsorgan for kommunalt oppgavefelleskap enn representantskapet, eller styret for et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak skal velges, er også de som er innført i folkeregisteret som bosatt i en annen kommune når valget skjer, valgbare.

Personer som ikke har nådd stemmerettsalderen, men som for øvrig fyller vilkårene for valgbarhet og stemmerett, er valgbare, men er ikke pliktige til å ta imot valg.

### § 7-3 *Utelukket fra valg*

Utelukket fra valg til organer nevnt i § 7-2 er

- fylkesmannen og assisterende fylkesmann
- kommunedirektøren i kommunen eller fylkeskommunen og hans eller hennes stedfortreder
- kommunalsjefer, etatssjefer og ledere på tilsvarende nivå
- sekretærer for kommunestyret eller fylkestinget
- den som har ansvaret for regnskapsfunksjonen i kommunen eller fylkeskommunen
- de som foretar revisjon av kommunen eller fylkeskommunen
- ansatte i sekretariatet for kontrollutvalget i kommunen eller fylkeskommunen
- ansatte i sekretariatet til kommunerådet eller fylkesrådet som har fått delegert myndighet fra rådet.

Første ledd bokstav b og c gjelder ikke ved valg til underordnede styringsorganer i kommunale oppgavefelleskap.

Medlemmer og varamedlemmer av kontrollutvalget kan ikke velges som

- ordfører eller varaordfører
- medlem eller varamedlem av formannskap eller fylkesutvalg

- medlem eller varamedlem av kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ med beslutningsmyndighet

- medlem av kommuneråd eller fylkesråd

- medlem eller varamedlem av kommunestyrekomite eller fylkestingskomite.

Ved valg til kommunedelsutvalg kan kommunestyret selv vedta at bare de som er innført i folkeregisteret som bosatt i kommunedelen, er valg- bare.

Den som er ansvarlig for regnskapet i et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak, er ikke valgbar til styret i foretaket. Den som er ansvarlig for regnskapet eller foretar revisjon av interkommunalt politisk råd eller kommunalt oppgavefelleskap, er ikke valgbar til representantskapet eller andre styringsorganer for virksomheten.

En kandidat ved kommunestyrevalget er ikke valgbar til stemmestyret i kommunen, jf. valgloven § 4-2. En kandidat ved stortingsvalget eller fylkestingsvalget er ikke valgbar til stemmestyret i kommunene i valgdistriktet.

En kandidat som ellers ville vært utelukket fra valg på grunn av sin stilling, er likevel valgbar hvis han eller hun har fratrudd stillingen når organet trer i funksjon.

### § 7-4 *Forholdsvalg, avtalevalg eller flertallsvalg*

Medlemmer til folkevalgte organer skal velges ved forholdsvalg hvis minst ett medlem krever det. I andre tilfeller skal medlemmene velges ved avtalevalg.

Leder og nestleder for folkevalgte organer skal velges ved flertallsvalg.

### § 7-5 *Listeforslag ved forholdsvalg*

Forholdsvalg foregår på grunnlag av lister med forslag til kandidater. Listene skal være innlevert på forhånd. Partier eller grupper som er representert i det velgende organet, kan bare levere ett listeforslag hver. Antall navn på listen kan være dobbelt så høyt som antall medlemmer som skal velges. Kandidater fra et parti eller en gruppe kan bare føres opp på partiets eller gruppens listeforslag eller på en fellesliste som utgår fra flere partier eller grupper.

Hvis det skal velges fire medlemmer eller flere, skal hvert kjønn være representert med minst 40 prosent blant de foreslåtte kandidatene på den enkelte listen. Hvis det skal velges to eller tre medlemmer, skal begge kjønn være representert. Ved valg til folkevalgte organer som etter lov bare skal bestå av medlemmer av kommunestyre eller fylkesting, og ved valg av arbeidsutvalg for

folkevalgte organer, skal reglene i dette leddet følges så langt det er mulig.

Listeforslaget skal være underskrevet av minst ett medlem av det partiet eller den gruppen som fremmer forslaget. Den som underskriver forslaget, må være medlem av det velgende organet.

#### § 7-6 Valgoppgjør ved forholdsvalg

Ved valgoppgjøret fordeles organets medlemsplasser på de ulike listene etter hvor mange stemmesedler hver liste har fått, ved bruk av delings-tall 1, 2, 3, 4 osv. Hvis flere lister har samme kvotient, tilfaller plassen den av listene som har fått flest stemmer. Har listene fått like mange stemmer, avgjøres valget ved loddtrekning.

Når det er avgjort hvor mange medlemsplasser en liste vil få, pekes medlemmene fra den enkelte listen ut i den rekkefølgen de står oppført på det innleverte listeforslaget.

Hvis en liste får minst fire medlemmer i organet, skal hvert kjønn være representert med minst 40 prosent fra listen. Får listen tre eller færre medlemmer i organet, skal begge kjønn være representert fra listen. Viser det seg at utpekingen etter andre ledd vil føre til at kravene i første eller andre punktum ikke blir oppfylt, skal kandidater fra det underrepresenterte kjønn rykke opp på listen inntil kravet er oppfylt.

Ved valg til folkevalgte organer som etter lov bare skal bestå av medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget, og ved valg av arbeidsutvalg for folkevalgte organer, skal reglene i tredje ledd følges så langt det er mulig.

Hver liste skal tildeles varamedlemmer. Så langt det er mulig, skal det være to flere varamedlemmer enn faste medlemmer. Varamedlemsplassene fordeles i samsvar med andre og tredje ledd.

#### § 7-7 Avtalevalg

Kommunestyret eller fylkestinget kan selv enstemmig vedta at valg til folkevalgte organer skal foregå som avtalevalg etter denne paragrafen.

Valget gjennomføres på grunnlag av en innstilling med forslag til medlemmer og varamedlemmer. Innstillingen skal inneholde like mange navn som det skal velges medlemmer, og det skal angis hvilket parti eller hvilken gruppe medlemmene representerer. Innstillingen kan også inneholde navn på varamedlemmer for hvert parti eller hver gruppe. Antall varamedlemmer kan være inntil to flere enn de faste medlemmene fra partiet eller gruppen. Innstillingen vedtas enstemmig av kommunestyret eller fylkestinget.

Hvis organet skal bestå av minst fire medlemmer, skal hvert kjønn være representert i organet

med minst 40 prosent. Skal organet bestå av tre eller færre medlemmer, skal begge kjønn være representert i organet. Viser det seg at et valg etter andre ledd vil føre til at kravene i første eller andre punktum ikke blir oppfylt, skal det nødvendige antallet kandidater fra det underrepresenterte kjønn settes inn for å oppfylle kravet. Ved valg til folkevalgte organer som etter lov bare skal bestå av medlemmer av kommunestyre eller fylkesting, og ved valg av arbeidsutvalg for folkevalgte organer, skal reglene i dette leddet følges så langt det er mulig.

Når varamedlemmer skal velges, skal framgangsmåten i tredje ledd følges.

#### § 7-8 Flertallsvalg

Ved flertallsvalg er den personen valgt som har fått mer enn halvparten av de avgitte stemmene. Hvis ingen får mer enn halvparten av stemmene, holdes en ny avstemning. Den som får flest stemmer ved den nye avstemningen, blir valgt. Hvis to eller flere kandidater får like mange stemmer, avgjøres valget ved loddtrekning.

#### § 7-9 Uttreden og fritak

En folkevalgt som ikke lenger er valgbar til et folkevalgt organ, trer endelig ut av organet. En folkevalgt som er registrert som utflyttet fra kommunen eller fylkeskommunen, og derfor ikke lenger er valgbar, kan likevel tre inn igjen i vervet hvis han eller hun flytter tilbake igjen innen to år.

Hvis en folkevalgt ikke kan ivareta vervet sitt uten at det fører til vesentlig ulempe for han eller henne, kan kommunestyret eller fylkestinget etter søknad frita den folkevalgte for vervet midlertidig eller for resten av valgperioden. Når søknaden vurderes, skal det legges vekt på om grunnlaget for søknaden var kjent på det tidspunktet da den folkevalgte samtykket i å bli valgt. Den som ikke har nådd stemmerettsalderen, har krav på fritak hvis han eller hun søker om det.

En folkevalgt som har fått innvilget midlertidig fritak, har ikke rett til å tre inn igjen i vervet før fritaksperioden er over.

#### § 7-10 Opprykk, nyvalg og suppleringsvalg

Hvis medlemmer har forfall til et møte i et folkevalgt organ, innkalles varamedlemmer fra den gruppen der det er forfall. Varamedlemmer skal så langt som mulig innkalles i den nummerordenen de er valgt.

Hvis en folkevalgt i andre organer enn kommunestyret og fylkestinget er innvilget fritak i minst tre måneder, kan kommunestyret eller fylkestinget selv velge et settemedlem for den perio-



den fritaket gjelder. Ved valg av et settemedlem skal rekkefølgen på listen for varamedlemmer følges.

Hvis medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget trer endelig ut, og de er valgt ved forholdsvalg, skal varamedlemmer fra samme liste tre inn i deres sted i den nummerordenen varamedlemmene er valgt. Hvis medlemmer av kommunestyret trer endelig ut, og de er valgt ved flertallsvalg, skal varamedlemmer tre inn i den nummerordenen de er valgt.

Hvis et medlem eller varamedlem av et annet folkevalgt organ enn kommunestyre, fylkesting, kommunestyrekomite eller fylkestingskomite trer endelig ut, skal det velges et nytt medlem eller varamedlem. Det nye medlemmet skal velges fra den samme gruppen som det uttrede medlemmet tilhørte. Hvis dette vil føre til at ett kjønn vil bli representert med mindre enn 40 prosent av medlemmene i organet, skal det, hvis det er mulig, velges et nytt medlem fra det underrepresenterte kjønn.

Hvis lederen av et folkevalgt organ trer endelig ut av organet, skal det velges en ny leder.

Hvis antallet varamedlemmer eller en gruppes varamedlemmer til formannskapet, fylkesutvalget eller et annet folkevalgt organ som er valgt av kommunestyret eller fylkestinget, er blitt for lavt, kan kommunestyret eller fylkestinget selv velge ett eller flere faste eller midlertidige varamedlemmer. Disse varamedlemmene skal velges fra den gruppen som har et for lavt antall varamedlemmer (suppleringsvalg). Hvis det viser seg at denne framgangsmåten fører til at ett kjønn vil bli representert med mindre enn 40 prosent av varamedlemmene til organet eller gruppens varamedlemmer, skal det, hvis det er mulig, velges nytt varamedlem fra det underrepresenterte kjønn. Formannskapet eller fylkesutvalget kan få delegert myndighet til å velge varamedlemmer til andre organer.

Ved nyvalg etter fjerde ledd og suppleringsvalg etter sjette ledd, kan gruppen selv foreslå hvem som skal velges. Gruppen informerer deretter kommunestyret, formannskapet, fylkestinget eller fylkesutvalget, som velger den foreslåtte kandidaten hvis de lovbestemte vilkårene er oppfylt. Ved nyvalg etter fjerde ledd rykker det nye medlemmet eller varamedlemmet inn på den ledige plassen. Ved suppleringsvalg etter sjette ledd skal det nyvalgte varamedlemmet plasseres nederst på listen over varamedlemmer.

### § 7-11 *Suspensjon o.l.*

Hvis det blir tatt ut siktelse eller tiltale mot en folkevalgt for et straffbart forhold som er nevnt i straffeloven §§ 151 til 154, 170 bokstav b, 171 til 174, 208 til 210, 353, kapittel 27 eller 30, og forholdet er knyttet til utøvelse av tjeneste eller et verv for kommunen eller fylkeskommunen, kan kommunestyret eller fylkestinget selv vedta å suspendere den folkevalgte fra vervet inntil saken er rettskraftig avgjort. Hvis det dreier seg om forhold som er nevnt i straffeloven §§ 151 til 154, gjelder ikke vilkåret om at forholdet skal være knyttet til utøvelse av verv eller tjeneste for kommunen eller fylkeskommunen.

Hvis det blir tatt ut tiltale mot ordføreren for et forhold som kan straffes med fengsel i mer enn tre år, kan kommunestyret eller fylkestinget selv vedta å suspendere ordføreren fra vervet inntil saken er rettskraftig avgjort. Vedtaket skal treffes med minst 2/3 av de avgitte stemmene.

En folkevalgt som er suspendert, har krav på erstatning for tapt arbeidsfortjeneste, krav på arbeidsgodtgjøring eller godtgjøring ved frikjøp etter reglene i §§ 8-3, 8-4 og 8-5 i inntil ett år. Dette gjelder likevel bare hvis den folkevalgte har et verv som utgjør minimum en 20 prosent stilling.

Kommunestyret eller fylkestinget kan selv vedta å frata ordføreren vervet hvis ordføreren ved sin oppførsel viser at han eller hun er uskikket til å ivareta vervet. Vedtaket skal treffes med minst 90 prosent av de avgitte stemmene.

Et vedtak om å suspendere en folkevalgt eller om å frata en folkevalgt ordførervervet, er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2.

## Kapittel 8. Rettigheter og plikter for folkevalgte

### § 8-1 *Rett og plikt til å delta i møte*

Medlemmer av et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ plikter å delta i organets møter hvis de ikke har gyldig forfall

Medlemmer som er til stede i et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ når en sak tas opp til avstemning, plikter å stemme. Ved valg og vedtak om ansettelse er det adgang til å stemme blankt.

### § 8-2 *Rett til fri fra arbeid*

Arbeidstakere har krav på fri fra sitt arbeid når det er nødvendig på grunn av møteplikt i kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer.

Arbeidstakere som har et kommunalt eller fylkeskommunalt verv på heltid eller deltid, har også

rett til permisjon fra sitt arbeid i fire år eller for resten av valgperioden.

Første og andre ledd gjelder på tilsvarende måte for folkevalgte bosatt i et annet nordisk land.

#### § 8-3 Dekning av utgifter og økonomisk tap

Den som har et kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv, har krav på skyss-, kost- og overnattingsgodtgjøring for reiser i forbindelse med vervet. Kommunestyret eller fylkestinget gir selv forskrift om slik godtgjøring.

Den som blir påført utgifter som følge av et kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv, har krav på å få dekket utgiftene opp til et visst beløp per dag. Kommunestyret eller fylkestinget gir selv forskrift om dekning av slike utgifter.

Den som taper inntekt fordi han eller hun har et kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv, har krav på erstatning opp til et visst beløp per dag. Kommunestyret eller fylkestinget gir selv forskrift om slik erstatning. Det skal fastsettes ulike satser for dokumenterte og ikke-dokumenterte tap.

#### § 8-4 Arbeidsgodtgjøring

Den som har et kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv, har krav på godtgjøring for sitt arbeid. Kommunestyret eller fylkestinget gir selv forskrift for slik godtgjøring.

#### § 8-5 Godtgjøring ved frikjøp

Kommunestyret eller fylkestinget kan selv bestemme at folkevalgte som frikjøpes, skal motta én fast godtgjøring i stedet for dekning av tappt inntekt etter § 8-3 tredje ledd og arbeidsgodtgjøring etter § 8-4.

#### § 8-6 Ettergodtgjøring

Folkevalgte som har vervet som sin hovedbeskjeftigelse, kan søke om ettergodtgjøring for inn-til seks måneder når de fratrer vervet.

Retten til ettergodtgjøring skal avkortes krone for krone mot annen inntekt. Det samme gjelder for ordinær inntekt som den folkevalgte frivillig avstår fra.

Pensjonsinntekter etter folketrygdloven kapittel 19 og kapittel 20 skal ikke anses som inntekt etter andre ledd.

#### § 8-7 Pensjonsordning

Kommunestyret og fylkestinget kan selv vedta å opprette eller slutte seg til en pensjonsordning for folkevalgte i kommunen eller fylkeskommunen.

Kongen kan gi forskrift om slike pensjonsordninger.

#### § 8-8 Rett til sykepenger

Kommunene og fylkeskommunene skal sørge for at folkevalgte som har vervet som sin hovedbeskjeftigelse, har samme rett til sykepenger som ansatte i kommunen eller fylkeskommunen.

#### § 8-9 Rettigheter ved yrkesskade

Kommunene og fylkeskommunene skal sørge for at folkevalgte som har vervet som sin hovedbeskjeftigelse, har samme rett til ytelser ved yrkesskade som ansatte i kommunen eller fylkeskommunen.

#### § 8-10 Permisjoner

Kommunestyret og fylkestinget skal selv gi forskrift om permisjon for folkevalgte som har vervet som sin hovedbeskjeftigelse. Permisjon kan bare gis i samsvar med arbeidsmiljøloven §§ 12-1 til 12-10, 12-12 og 12-15.

Under permisjonen beholder de folkevalgte godtgjøringen i inntil to uker, med mindre de gir avkall på den. Under svangerskapspermisjon, omsorgspermisjon, fødselspermisjon, foreldrepermisjon og permisjon ved barns og barnepassers sykdom skal kommunen og fylkeskommunen sørge for at de folkevalgte får rett til å beholde godtgjøringen etter de samme reglene som gjelder for ansatte i kommunen eller fylkeskommunen.

### Kapittel 9. Kommunale og fylkeskommunale foretak

#### § 9-1 Opprettelse av kommunale eller fylkeskommunale foretak

Kommunestyret eller fylkestinget skal selv treffe vedtak om opprettelse av kommunale eller fylkeskommunale foretak og skal velge styre og fastsette vedtekter for foretaket.

Kommunale og fylkeskommunale foretak er en del av kommunen eller fylkeskommunen.

Kommunale og fylkeskommunale foretak skal registreres i foretaksregisteret.

Øvrige kapitler i denne loven gjelder på tilsvarende måte så langt de passer for foretak.

#### § 9-2 Delegering av myndighet til kommunerådet eller fylkesrådet

I kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform kan kommunestyret eller fylkestinget selv delegere den myndigheten de har etter bestemmelsene i dette kapitlet, til kommunerådet eller fylkesrådet. Myndigheten til å treffe vedtak om å opprette eller nedlegge et kommunalt

eller fylkeskommunalt foretak kan likevel ikke delegeres. Rådet kan videredelegere myndigheten det har fått delegert, til enkeltmedlemmer av rådet hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget selv har bestemt noe annet.

### § 9-3 Vedtekter

Foretaket skal ha vedtekter som minst skal angi

- a) foretakets navn
- b) foretakets formål
- c) navnet på den kommunen der foretaket skal ha sitt forretningskontor
- d) antallet styremedlemmer
- e) annet som etter lov skal fastsettes i vedtekter.

Endringer i vedtektene vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv.

### § 9-4 Foretakets ledelse

Foretaket ledes av et styre og en daglig leder.

### § 9-5 Styrets sammensetning

Styret i kommunale og fylkeskommunale foretak skal ha minst tre medlemmer. Kommunestyret eller fylkestinget velger selv leder, nestleder og øvrige medlemmer til styret. Dette gjelder ikke styremedlemmer som de ansatte skal velge etter § 9-6.

Medlemmer og varamedlemmer av kommunestyret eller fylkestinget og daglig leder for foretaket kan ikke være medlem av styret.

### § 9-6 Ansattes rett til å velge styremedlemmer

Et flertall av de ansatte i foretaket kan kreve at inntil 1/5 av styrets medlemmer med varamedlemmer skal velges av og blant de ansatte. De ansattes representanter har ikke rett til å delta i behandlingen av saker som gjelder arbeidsgivers forberedelse til forhandlinger med arbeidstakere, arbeidskonflikter, rettstvister med arbeidstakerorganisasjoner eller oppsigelse av tariffavtaler. Hvis foretaket har myndighet til å treffe enkeltvedtak eller fastsette forskrifter, jf. forvaltningsloven § 2, skal de ansattes representanter i styret ikke delta i behandlingen av disse sakene.

Kongen kan gi forskrift om hvordan antall ansatte i foretaket skal beregnes. Kongen kan også gi forskrift om valget, blant annet om vilkår for stemmerett, valgbarhet og valg måte, om avgjørelse av tvister om valget og om bortfall av verv som styremedlem.

### § 9-7 Valgperiode for styremedlemmene

Valgperioden for styremedlemmer er to år hvis ikke noe annet er bestemt i foretakets vedtekter. Valgperioden kan ikke være mer enn fire år.

Når særlige forhold foreligger, har et styremedlem rett til å tre ut av styret før valgperioden er over.

Kommunestyret eller fylkestinget kan selv når som helst ved nyvalg skifte ut styremedlemmer som de selv har valgt.

### § 9-8 Styrets myndighet

Styret har myndighet til å treffe vedtak i alle saker som gjelder foretaket og dets virksomhet. Styret skal påse at virksomheten drives i samsvar med lover og forskrifter, foretakets formål og vedtekter, kommunens eller fylkeskommunens økonomiplan og årsbudsjett og andre vedtak eller retningslinjer som er fastsatt av kommunestyret eller fylkestinget.

Styret skal føre tilsyn med daglig leders ledelse av virksomheten.

Styret for foretaket vedtar et eget årsbudsjett innenfor de rammene som kommunestyret eller fylkestinget har vedtatt for foretaket. Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om budsjettet.

Styret avlegger årsregnskapet og avgir årsberetningen for foretaket.

### § 9-9 Styremøter

Styrets leder sørger for at styret holder møter så ofte som det trengs. Medlemmer av styret og daglig leder kan kreve at styret sammenkalles. Daglig leder har møte- og talerett i styremøtene hvis ikke styret for det enkelte møtet bestemmer noe annet.

Styrets leder innkaller til styremøte. Styremedlemmene skal kalles inn med rimelig varsel, og innkallingen skal inneholde en saksliste.

Styret er beslutningsdyktig når minst halvparten av medlemmene er til stede.

Styremøtet ledes av styrets leder, eller av nestlederen hvis lederen ikke er til stede. Hvis ingen av de to er til stede, velges en møteleder.

Vedtak treffes med alminnelig flertall av de avgitte stemmene hvis ikke noe annet er bestemt i vedtektene. De som stemmer for et forslag, må likevel utgjøre mer enn 1/3 av det samlede antall styremedlemmer for at forslaget skal anses som vedtatt. Hvis antall stemmer for og imot et forslag er likt, er møtelederens stemme avgjørende.

Styret kan fatte vedtak i en sak som ikke er oppført på sakslisten, hvis styret er fulltallig, og

hvis styret enstemmig beslutter å behandle saken. Før styret behandler saken, skal kommunedirektøren varsles.

Det skal føres protokoll fra møtet. Protokollen skal underskrives av alle styremedlemmer som er til stede. Styremedlemmer eller daglig leder som er uenig i styrets beslutning, kan kreve å få sin oppfatning innført i protokollen.

#### § 9-10 Vedtak som må godkjennes av kommunestyret eller fylkestinget

I vedtektene kan det fastsettes at styrets vedtak i nærmere angitte saker må godkjennes av kommunestyret eller fylkestinget selv for å være bindende for kommunen eller fylkeskommunen. En avtale som ikke er godkjent av kommunestyret eller fylkestinget, er ikke bindende for kommunen eller fylkeskommunen hvis vedtektsbestemmelsen er registrert i foretaksregisteret, eller hvis avtaleparten kjente eller burde ha kjent til vedtektsbestemmelsen. Hvis avtalen er helt eller delvis gjennomført, skal ytelsene tilbakeføres. Hvis dette ikke er mulig, skal ytelsenes økonomiske verdi tilbakeføres.

#### § 9-11 Daglig leder

Daglig leder ansettes av styret. Det kan fastsettes i vedtektene at daglig leder skal ansettes av kommunestyret eller formannskapet, eventuelt fylkestinget eller fylkesutvalget. I kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform kan ansettelsesmyndigheten legges til kommunerådet eller fylkesrådet. Rådet kan videredelegere denne myndigheten til enkeltmedlemmer av rådet hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget selv har bestemt noe annet.

#### § 9-12 Daglig leders myndighet

Daglig leder er ansvarlig for den daglige ledelsen av foretaket. Daglig leder er direkte underordnet styret og skal følge de retningslinjene og påleggene som styret gir.

Daglig leder har det løpende personalansvaret, inkludert ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og andre tjenstlige reaksjoner, hvis ikke noe annet er fastsatt i lov.

Den daglige ledelsen omfatter ikke saker som er av uvanlig art eller av stor betydning for foretaket. Slike saker kan daglig leder bare avgjøre hvis styret i det enkelte tilfellet har gitt daglig leder myndighet til det, eller hvis det vil føre til vesentlig ulempe for foretaket eller for kommunen eller fylkeskommunen å vente på styrets beslutning. Daglig leder skal så snart som mulig informere styret om sine vedtak.

#### § 9-13 Internkontroll i kommunalt og fylkeskommunalt foretak

Kommunale og fylkeskommunale foretak skal ha internkontroll med foretakets virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Daglig leder i foretaket er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal daglig leder

- utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

#### § 9-14 Rapportering til styret i foretaket om internkontroll og statlig tilsyn

Daglig leder skal rapportere til styret i foretaket om internkontroll og om resultater fra statlig tilsyn minst én gang i året.

#### § 9-15 Budsjettstyring

Daglig leder skal minst to ganger i året rapportere til foretakets styre om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med foretakets årsbudsjett. Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik fra årsbudsjettet, skal daglig leder foreslå endringer i dette. Styret skal endre årsbudsjettet når det er nødvendig for å oppfylle kravene om realisme og balanse etter § 14-4.

Styret skal gjennom budsjettåret legge fram rapporter for kommunestyret eller fylkestinget som viser utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med kommunestyrets eller fylkestingets vedtatte rammer for foretaket.

#### § 9-16 Forholdet til kommunens eller fylkeskommunens administrasjon

Kommunedirektøren i kommunen eller fylkeskommunen har ikke instruksjons- eller omgjøringsrett overfor foretakets daglige leder.

Kommunedirektøren kan instruere styret og daglig leder om at et vedtak i foretaket ikke skal iverksettes før kommunestyret eller fylkestinget har behandlet saken.

Kommunedirektøren skal gis anledning til å uttale seg før styret treffer vedtak i saker som også skal behandles av kommunestyret eller fylkestinget. Uttalelsen skal legges fram for styret i

foretaket når styret skal behandle saken. Styrets vedtak skal sendes til kommunestyret eller fylkestinget via kommunedirektøren.

I kommuner eller fylkeskommuner med parlamentarisk styreform er myndigheten etter andre ledd lagt til kommunerådets eller fylkesrådets leder. Hvis rådets medlemmer har ansvaret for å lede hver sin del av administrasjonen, ligger myndigheten etter andre ledd hos det medlemmet som leder den delen av administrasjonen som foretaket hører inn under.

#### § 9-17 *Representasjon*

Styret representerer foretaket utad og inngår avtaler på kommunens eller fylkeskommunens vegne innenfor foretakets formål.

Et styremedlem eller daglig leder kan gis representasjonsrett etter første ledd, enten i vedtektene eller av styret. Styrets myndighet etter første punktum kan begrenses i vedtektene.

Daglig leder representerer foretaket utad i saker som faller innenfor daglig leders myndighet etter § 9-12.

#### § 9-18 *Overskridelse av representasjonsretten*

Hvis noen som representerer foretaket utad, har overskredet sin myndighet, blir en avtale eller annen privatrettslig disposisjon ikke bindende for kommunen eller fylkeskommunen. Dette gjelder bare hvis den andre parten innså eller burde ha innsett at myndigheten ble overskredet, og at det derfor ville stride mot redelighet å gjøre disposisjonen gjeldende.

### **Kapittel 10. Parlamentarisk styreform**

#### § 10-1 *Innføring og oppheving av parlamentarisk styreform*

Kommunestyret og fylkestinget vedtar selv om parlamentarisk styreform skal innføres i kommunen eller fylkeskommunen. Et slikt vedtak krever minst 2/3 av de avgitte stemmene.

Skal et vedtak kunne treffes etter første ledd, må det forrige kommunestyret eller fylkestinget ha votert over et forslag om å innføre parlamentarisk styreform før 1. januar i siste år av valgperioden. Det kreves ikke at forslaget oppnår flertall.

En ny styreform må være vedtatt og satt i verk senest 1. januar i det andre hele året av valgperioden.

Kommunestyret og fylkestinget kan selv vedta å utvikle parlamentarisk styreform med alminnelig flertall av de avgitte stemmene. Reglene i andre og tredje ledd gjelder på tilsvarende måte når parlamentarisk styreform skal utvikles.

#### § 10-2 *Kommuneråd og fylkesråd*

Et kommuneråd eller fylkesråd leder henholdsvis den kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen. Bestemmelser om kommunedirektøren gjelder på tilsvarende måte for kommunerådet og fylkesrådet hvis ikke noe annet er bestemt i lov.

Kommunestyret og fylkestinget vedtar selv om rådet skal opprettes etter reglene i § 10-4 eller § 10-5.

Personer som velges som medlem av kommuneråd eller fylkesråd, skal fratre sine øvrige kommunale eller fylkeskommunale verv i funksjonsperioden. Kommunestyret eller fylkestinget kan selv velge settemedlemmer for andre verv enn kommunestyre- eller fylkestingsmedlem for den perioden personene er medlemmer av kommunerådet eller fylkesrådet.

Kommunestyret og fylkestinget kan selv delegere vedtaksmyndighet til rådet i alle saker hvis ikke noe annet følger av lov.

Kommunestyret og fylkestinget kan selv vedta at rådet kan gi enkeltmedlemmer ansvaret for å lede deler av administrasjonen. Medlemmer som har fått ansvar for å lede deler av administrasjonen, kan få delegert myndighet av rådet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget selv har bestemt noe annet.

Rådet skal minst én gang i halvåret rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om vedtak i saker som har prinsipiell betydning.

#### § 10-3 *Møteplikt. Møte- og talerett*

Rådets medlemmer har møteplikt og talerett i kommunestyrets eller fylkestingets møter.

Rådets leder har møte- og talerett i møter i andre kommunale eller fylkeskommunale organer. Rådets leder kan la ett av de øvrige medlemmene i rådet utøve denne retten på sine vegne. Enkeltmedlemmer som har fått ansvaret for å lede deler av administrasjonen, har møte- og talerett i organer som behandler saker som hører inn under enkeltmedlemmets ansvarsområde.

Møte- og taleretten for lederen og medlemmene av rådet gjelder ikke for møter i kontrollutvalget. Møte- og taleretten gjelder heller ikke når kommunestyrets eller fylkestingets egne organer behandler saker som gjelder organisering av henholdsvis kommunestyrets, fylkestingets eller organenes egen virksomhet.

#### § 10-4 Valg av kommuneråd eller fylkesråd

Hvis kommunerådet eller fylkesrådet skal opprettes ved valg, velges rådet av henholdsvis kommunestyret eller fylkestinget selv.

Etter hvert kommunestyre- eller fylkestingsvalg skal rådet velges i det konstituerende møtet.

Hvis kommunestyret eller fylkestinget har vedtatt at rådet skal fratres, eller rådet har meddelt at det vil fratres, skal nytt råd velges senest i det neste møtet. Det samme gjelder hvis lederen av rådet fratrer. Rådet tiltrer straks det er valgt.

Forslag til råd skal inneholde navn på leder, nestleder og øvrige medlemmer. Bestemmelsene om avstemninger i § 11-9 andre ledd og om representasjon fra begge kjønn i § 7-7 tredje ledd gjelder på tilsvarende måte.

Hvis et medlem av rådet fratrer etter eget ønske eller etter ønske fra kommunestyret eller fylkestinget, skal rådet i førstkommende kommunestyremøte eller fylkestingsmøte foreslå ny sammensetning av rådet. Medlemmet som fratrer, fungerer i vervet inntil ny sammensetning er vedtatt.

#### § 10-5 Utpeking av kommunerådsleder eller fylkesrådsleder

Hvis kommunerådet eller fylkesrådet skal opprettes ved utpeking, skal ordføreren peke ut en kommunerådsleder eller fylkesrådsleder som skal danne nytt råd. Det samme gjelder når endringer i den parlamentariske situasjonen tilsier at det må dannes et nytt råd.

Kommunerådslederen eller fylkesrådslederen setter selv sammen rådet. Bestemmelsene om representasjon fra begge kjønn i § 7-7 tredje ledd gjelder på tilsvarende måte når rådet skal settes sammen. Rådet trer i funksjon fra sitt konstituerende møte.

Lederen av rådet kan når som helst endre sammensetningen av rådet.

Medlemmer av rådet fratrer enten etter ønske fra lederen av rådet, kommunestyret eller fylkestinget, eller etter eget ønske. Hvis lederen av rådet fratrer, skal hele rådet fratres.

Straks kommunerådet og fylkesrådet har konstituert seg eller endret sin sammensetning, sender det melding til kommunestyret eller fylkestinget om hvordan rådet er sammensatt.

#### § 10-6 Politiske stillinger

Kommunerådet eller fylkesrådet kan selv opprette politiske stillinger som er knyttet til rådet eller medlemmer av rådet.

Personer som ansettes i slike politiske stillinger, skal fratres sine øvrige kommunale eller fylkeskommunale verv i ansettelsesperioden. Kommunestyret eller fylkestinget kan selv velge sette medlemmer for andre verv enn kommunestyre- eller fylkestingsmedlem for den perioden personene er ansatt i slike politiske stillinger.

Ansettelsesforholdet opphører når rådet eller det medlemmet av rådet som stillingen er knyttet til, fratrer.

#### § 10-7 Fratreden

Forslag om at kommunerådet, fylkesrådet eller medlemmer av rådet skal fratres, må fremmes i henholdsvis kommunestyremøte eller fylkestingsmøte. Forslaget skal behandles i neste møte hvis ikke 2/3 av de møtende medlemmene krever at det blir stemt over forslaget i det møtet der forslaget blir fremmet.

Hvis rådet skal fratres etter eget ønske, må det melde fra om dette i kommunestyremøte eller fylkestingsmøte.

Rådet som fratrer, blir sittende inntil et nytt råd er satt sammen.

#### § 10-8 Styret

Kommunestyret og fylkestinget kan selv gi kommunerådet eller fylkesrådet myndighet til å opprette og velge medlemmer til styret som på vegne av rådet skal lede deler av den kommunale eller fylkeskommunale virksomheten.

Rådet fastsetter selv vedtektene for et slikt styre, og det kan gi styret myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning.

Et styre kan omorganiseres og nedlegges i valgperioden, og hele styret eller deler av det kan velges på nytt.

Medlemmer av et styre kan fratres vervet etter eget ønske.

#### § 10-9 Forslagsrett

Medlemmer av kommunestyret og fylkestinget kan fremme forslag som gjelder kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, for kommunestyret eller fylkestinget.

I samme valgperiode kan det ikke fremmes forslag med samme innhold som et tidligere forslag som er fremmet etter bestemmelsen her, eller med samme innhold som en sak som tidligere er behandlet av kommunestyret, fylkestinget eller et av deres organer.

Kommunestyret og fylkestinget avgjør selv hvordan forslaget skal behandles.

### § 10-10 *Kontorlokaler og assistanse*

Grupper av kommunestyremedlemmer eller fylkestingsmedlemmer som ikke deltar i henholdsvis kommunerådet eller fylkesrådet, skal sikres hensiktsmessige kontorlokaler og nødvendig assistanse til å kunne foreta egne utredninger.

## Kapittel 11. Saksbehandling i folkevalgte organer

### § 11-1 *Virkeområde*

Bestemmelsene i dette kapitlet gjelder for kommunale og fylkeskommunale folkevalgte organer hvis ikke noe annet er bestemt i lov.

For styret i et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak gjelder bare § 11-3 andre og tredje ledd, § 11-4 til § 11-7, § 11-10 og § 11-11.

### § 11-2 *Møte*

Folkevalgte organer skal behandle saker og treffe vedtak i møter.

Møter i folkevalgte organer skal holdes hvis ett av følgende vilkår er oppfylt:

- Organet selv, kommunestyret eller fylkestinget vedtar det.
- Organets leder mener det er nødvendig.
- Minst 1/3 av medlemmene krever det.

Møter i folkevalgte organer ledes av organets leder eller nestleder. Hvis begge har forfall, velges en særskilt møteleder ved flertallsvalg.

Alle medlemmer kan stille spørsmål til lederen, også om saker som ikke står på sakslisten.

### § 11-3 *Innkalling og saksliste*

Lederen av et folkevalgt organ setter opp saksliste for hvert enkelt møte. Innkalling til møtet skal sendes til organets medlemmer med rimelig varsel. Innkallingen skal inneholde en liste over de sakene som skal behandles, og dokumentene i sakene. En sak skal settes på sakslisten hvis minst 1/3 av organets medlemmer krever det.

Møtet skal kunngjøres på en hensiktsmessig måte, også hvis det antas at møtet vil bli helt eller delvis lukket etter § 11-5.

Sakslisten til møtet og andre møtedokumenter som ikke er unntatt fra offentlighet, skal være tilgjengelige for allmennheten.

Et folkevalgt organ kan med alminnelig flertall vedta å utsette realitetsbehandlingen av en sak som er oppført på den utsendte sakslisten.

Et folkevalgt organ kan fatte vedtak i en sak som ikke er oppført på sakslisten, hvis ikke møtelederen eller 1/3 av de møtende medlemmene motsetter seg det. På tilsvarende måte kan organet fatte vedtak i en sak der saksdokumentene

ikke er sendt ut sammen med innkallingen, hvis ikke møtelederen eller 1/3 av de møtende medlemmene motsetter seg det.

### § 11-4 *Møtebok*

Det skal føres møtebok for møter i alle folkevalgte organer. Med unntak av delene som er unntatt fra offentlighet, skal møteboken være tilgjengelig for allmennheten. Møteboken skal inneholde opplysninger om

- tid og sted for møtet
- hvem som møtte, og hvem som var fraværende
- hvilke saker som ble behandlet
- hvilke vedtak som ble truffet
- avstemningsresultat.

Hvis det blir vedtatt at et møte skal lukkes, skal hjemmelen for vedtaket tas inn i møteboken. Det samme gjelder for vedtak om at et medlem av organet er inhabilt eller får fritak av personlige grunner.

### § 11-5 *Møteoffentlighet*

Alle har rett til å være til stede i møter i folkevalgte organer dersom ikke noe annet følger av denne paragrafen.

Et folkevalgt organ skal vedta å lukke et møte når det skal behandle en sak som angår en arbeidstakers tjenstlige forhold. Organet skal også vedta å lukke et møte når det behandler en sak som inneholder opplysninger som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt.

Et folkevalgt organ kan vedta å lukke et møte hvis ett av følgende vilkår er oppfylt:

- Hensynet til personvern krever at møtet lukkes.
- Hensynet til tungtveiende offentlige interesser tilsier at møtet lukkes, og det vil komme fram opplysninger i møtet som kunne ha vært unntatt fra innsyn etter offentleglova hvis de hadde stått i et dokument.

Kommunerådet eller fylkesrådet bestemmer selv om et møte i rådet skal være åpent. Hvis rådet skal behandle saker som er omtalt i andre ledd, skal møtet være lukket.

Et folkevalgt organ eller møtelederen kan vedta at en debatt om lukking av et møte skal holdes i lukket møte. En avstemning om eventuell lukking av et møte skal holdes i åpent møte.

### § 11-6 *Lyd- og bildeopptak*

Hvis noen ber om det, og hvis det ikke virker forstyrrende på gjennomføringen av møtet, skal møtelederen gi tillatelse til å gjøre opptak av eller overføre lyd eller bilde fra åpne møter.

### § 11-7 *Fjernmøter*

Kommunestyret og fylkestinget kan selv beslutte at folkevalgte organer i kommunen eller fylkeskommunen skal ha adgang til å holde møter som fjernmøte.

Fjernmøte innebærer at deltakerne ikke sitter i samme lokale, men at de via tekniske hjelpemidler likevel kan se, høre og kommunisere med hverandre. Kravene som ellers gjelder for møter, gjelder også for fjernmøter.

Et møte som skal lukkes etter § 11-5 andre ledd, kan ikke holdes som fjernmøte.

Departementet kan gi forskrift om krav til gjennomføring av fjernmøter, unntak fra kravet i andre ledd om at møtedeltakerne skal se hverandre og unntak fra tredje ledd.

### § 11-8 *Hastesaker*

Kommunestyret og fylkestinget kan selv gi formannskapet eller fylkesutvalget, kommunerådet eller fylkesrådet, et utvalg etter § 5-6 eller ordføreren myndighet til å treffe vedtak i saker som skulle ha vært avgjort av et annet organ, når det er nødvendig å treffe et vedtak så raskt at det ikke er tid til å innkalle det organet som skulle ha avgjort saken. En melding om vedtak som er truffet i medhold av første punktum, skal legges fram i det neste møtet i det organet som skulle ha avgjort saken.

Lederen av et folkevalgt organ kan beslutte å behandle en sak skriftlig eller i hastefjernmøte hvis det er påkrevd å få avgjort en sak før neste møte, og det enten ikke er tid til å holde et ekstraordinært møte, eller saken ikke er så viktig at et ekstraordinært møte anses som nødvendig.

Ved hastefjernmøte etter andre ledd kan medlemmene kalles inn til møtet med kortere frist enn etter ordinære regler. Hvis 1/3 av organets medlemmer krever det, skal saken utsettes til det kan holdes et ordinært møte.

Når en sak skal behandles skriftlig etter andre ledd, skal sakens dokumenter med forslag til vedtak sendes samtidig til alle organets medlemmer. Forslaget anses som vedtatt hvis samtlige medlemmer slutter seg til det framlagte forslaget, og til at vedtaket treffes etter skriftlig saksbehandling.

### § 11-9 *Vedtaksførhet og avstemninger*

For at et folkevalgt organ skal kunne treffe et vedtak, må minst halvparten av medlemmene ha vært til stede under forhandlingene og avgitt stemme i den aktuelle saken.

Et vedtak treffes med flertallet av de avgitte stemmene hvis ikke noe annet følger av denne loven eller av valgloven § 9-3 andre ledd. I andre saker enn de som gjelder valg, er møtelederens stemme avgjørende hvis antallet stemmer for og imot et forslag er likt.

Når økonomiplanen eller årsbudsjettet skal behandles i kommunestyret eller i fylkestinget, skal medlemmene ved den endelige avstemningen stemme over forslaget til økonomiplan eller årsbudsjett som helhet. Hvis det er fremmet flere alternative forslag, og ingen av disse får flertall ved første gangs avstemning, skal det deretter stemmes over bare de to forslagene som fikk flest stemmer ved første gangs avstemning.

### § 11-10 *Inhabilitet for folkevalgte*

Bestemmelsene om inhabilitet i forvaltningsloven kapittel II gjelder ved behandlingen av saker i folkevalgte organer, med de særreglene som følger av denne paragrafen.

En folkevalgt som har vært med på å forberede eller treffe vedtak i en sak som ansatt i kommunen eller fylkeskommunen, er inhabil til senere å behandle den samme saken i et folkevalgt organ i henholdsvis kommunen eller fylkeskommunen. Første punktum gjelder ikke når årsbudsjett, økonomiplan, kommuneplan, regional planstrategi og regional plan behandles i et folkevalgt organ.

Når en klage skal behandles etter forvaltningsloven § 28 andre ledd, er en folkevalgt som har vært med på å forberede eller treffe vedtaket, inhabil til å delta i klageinstansens behandling av vedtaket, eller i forberedelsen av saken for klageinstansen.

En folkevalgt er ikke inhabil når det skal velges personer til offentlige tillitsverv, eller når det skal fastsettes godtgjøring o.l. for slike verv.

### § 11-11 *Fritak av personlige grunner*

En folkevalgt kan søke om å bli fritatt fra å delta i behandlingen av en sak hvis personlige grunner tilsier fritak. Det folkevalgte organet avgjør selv om han eller hun skal fritas.

### § 11-12 *Reglement for saksbehandling*

Kommunestyret og fylkestinget fastsetter selv et reglement med nærmere regler for saksbehandlingen i folkevalgte organer.

### § 11-13 *Utvidet innsynsrett for folkevalgte organer*

Kommunestyret og fylkestinget har rett til innsyn i alle kommunale og fylkeskommunale saksdokumenter, med de begrensningene som følger av denne paragrafen. Andre folkevalgte organer



har, med de samme begrensningene, rett til innsyn i alle saksdokumenter som omhandler de delene av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet som ligger innenfor organets virkeområde.

Et folkevalgt organ kan bare få innsyn i saksdokumenter som gir kunnskap om taushetsbelagte opplysninger når det er nødvendig for behandlingen av en konkret sak, og forvaltningsloven § 13 b første ledd hjemler unntak fra taushetsplikten.

Hvis et folkevalgt organ ønsker å kreve innsyn i saksdokumenter etter første ledd, må et vedtak om å kreve innsyn treffes med minst tre stemmer eller med flertallet av de avgitte stemmene i organet. Hvis et folkevalgt organ ønsker å kreve innsyn i saksdokumenter etter andre ledd, må et vedtak om å kreve innsyn treffes med flertallet av de avgitte stemmene i organet.

I parlamentarisk styrte kommuner og fylkeskommuner gjelder innsynsretten etter denne paragrafen ikke notater fra det enkelte rådsmedlemmet til rådet eller notater mellom rådsmedlemmene. Innsynsretten gjelder heller ikke sakslister til og møtebøker for forberedende møter i kommuneråd og fylkesråd der rådet ikke skal treffe vedtak eller legge fram innstilling. Saksdokumenter som er utarbeidet av administrasjonen som sekretariat for rådet, kan rådet unnta fra innsyn hvis saksdokumentene er utarbeidet for rådets eller det enkelte rådsmedlemmets egne forberedende vurderinger.

Innsynsrett etter denne paragrafen gjelder fra det tidspunktet saken som saksdokumentene tilhører, er sendt til behandling i det folkevalgte organet. For saker som blir avgjort av administrasjonen, kommunerådet eller fylkesrådet, gjelder innsynsretten fra det tidspunktet sakene er ferdigbehandlet.

## Tredje del. Innbyggerdeltakelse

### Kapittel 12. Innbyggerdeltakelse

#### § 12-1 *Innbyggerforslag*

Innbyggerne i kommunen eller fylkeskommunen kan fremme forslag som gjelder kommunens eller fylkeskommunens virksomhet. Kommunestyret eller fylkestinget plikter selv å ta stilling til forslaget hvis minst to prosent av innbyggerne står bak det. Likevel er 300 underskrifter i kommunen eller 500 i fylket alltid tilstrekkelig. Kommunestyret eller fylkestinget skal selv ta stilling til om det aktuelle forslaget gjelder kommunens eller fylkeskommunens virksomhet.

Kommunestyret eller fylkestinget skal selv ta stilling til forslaget senest seks måneder etter at det er fremmet. Denne tidsfristen gjelder ikke hvis forslaget blir henvist til behandling i forbindelse med en pågående plansak etter plan- og bygningsloven. Forslagsstillerne skal informeres om vedtak som treffes, og om tiltak som gjennomføres som følge av forslaget.

I samme valgperiode kan det ikke fremmes forslag med samme innhold som et tidligere innbyggerforslag. Det kan heller ikke fremmes innbyggerforslag med samme innhold som en sak som er behandlet av kommunestyret eller fylkestinget i løpet av valgperioden. Kommunestyret eller fylkestinget skal selv ta stilling til om et forslag kan fremmes.

Et forslag som er fremmet etter reglene i denne paragrafen, og som blir nedstemt i kommunestyret eller fylkestinget, kan bare påklages dersom forvaltningsloven eller annen lov gir klage rett.

#### § 12-2 *Folkeavstemninger*

Kommunestyret eller fylkestinget kan selv bestemme at det skal holdes rådgivende folkeavstemninger om forslag som gjelder henholdsvis kommunens eller fylkeskommunens virksomhet.

## Fjerde del. Administrasjonen

### Kapittel 13. Administrasjonen

#### § 13-1 *Kommunedirektør. Myndighet og oppgaver*

Kommunestyret og fylkestinget ansetter selv en kommunedirektør, som skal være leder av kommunens og fylkeskommunens administrasjon.

Kommunedirektøren skal lede den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen, med de unntak som følger av lov, og innenfor de instruksjer, retningslinjer eller pålegg kommunestyret eller fylkestinget gir.

Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.

Kommunedirektøren skal påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte.

Kommunedirektøren har møte- og talerett i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer, med unntak av kontrollutvalget.

Kommunedirektøren kan la en av sine underordnede utøve denne retten på sine vegne.

Et folkevalgt organ kan gi kommunedirektøren myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget selv har bestemt noe annet.

Kommunedirektøren har det løpende persona-lansvaret for den enkelte, inkludert ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og andre tjenstlige reaksjoner, hvis ikke noe annet er fastsatt i lov.

### § 13-2 Åremål

Kommunestyret og fylkestinget kan selv bestemme at ledende administrative stillinger skal være åremålsstillinger. Det samme gjelder for ombud. Åremålsperioden skal være på minst seks år.

### § 13-3 Inhabilitet for ansatte

Bestemmelsene om inhabilitet i forvaltningsloven kapittel II gjelder ved behandlingen av saker i kommunens og fylkeskommunens administrasjon, med de særreglene som følger av denne paragrafen.

Når en klage skal behandles etter forvaltningsloven § 28 andre ledd, er en ansatt som har vært med på å forberede eller treffe vedtaket, inhabil til å delta i klageinstansens behandling av vedtaket, eller i forberedelsen av saken for klageinstansen.

Hvis en overordnet ansatt er inhabil i en sak, kan heller ikke en direkte underordnet ansatt delta i klageinstansens behandling av saken eller i forberedelsen av saken for klageinstansen.

### § 13-4 Møterett for ansattes representanter i folkevalgte organer

Representanter for de ansatte i kommunen eller fylkeskommunen har møte- og talerett i folkevalgte organer når de behandler saker som gjelder forholdet mellom de ansatte og kommunen og fylkeskommunen som arbeidsgiver. Hvis de ansatte er representert i styret for et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak etter kapittel 9, gjelder ikke bestemmelsen her.

Representanter for de ansatte har ikke rett til å delta i behandlingen av saker som gjelder arbeidsgivers forberedelser av forhandlinger med arbeidstakere, arbeidskonflikter, rettsvister med arbeidstakerorganisasjoner eller oppsigelse av tariffavtaler.

Representanter for de ansatte har ikke møte-rett i kontrollutvalg eller i organer som behandler klagesaker etter forvaltningsloven § 28 andre ledd. Representanter for de ansatte i revisjonen

har likevel møte- og talerett i kontrollutvalget når utvalget behandler saker som gjelder forholdet mellom kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsgiver, og de ansatte i revisjonen.

Kommunestyret eller fylkestinget fastsetter selv nærmere retningslinjer for de ansattes møte-rett.

### § 13-5 Pensjonsordning for ansatte

Kommunestyret og fylkestinget kan opprette eller slutte seg til en pensjonsordning for kommunalt eller fylkeskommunalt ansatte. Kongen kan gi forskrift om slike pensjonsordninger.

## Femte del. Økonomi

### Kapittel 14. Økonomiforvaltning

#### § 14-1 Grunnleggende krav til økonomiforvaltningen

Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivarettatt over tid.

Kommuner og fylkeskommuner skal utarbeide samordnede og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi og for lokalsamfunnets eller regionens utvikling.

Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte finansielle midler og gjeld på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko, blant annet slik at betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall.

#### § 14-2 Kommunestyrets og fylkestingets plikter

Kommunestyret og fylkestinget skal selv vedta

- økonomiplanen og årsbudsjettet
- årsregnskapene og årsberetningene
- finansielle måltall for utviklingen av kommunens eller fylkeskommunens økonomi
- regler for økonomiforvaltningen (økonomireglement)
- regler for finans- og gjeldsforvaltningen (finansreglement).

#### § 14-3 Behandling av økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning

Økonomiplanen for de neste fire årene og årsbudsjettet for det kommende året skal vedtas før årsskiftet.

Årsregnskapene og årsberetningene skal vedtas senest seks måneder etter regnskapsårets slutt. Hvert årsregnskap skal behandles samtidig med tilhørende årsberetning. Vedtaket om årsregnskap skal angi hvordan et eventuelt merforbruk i driftsregnskapet skal dekkes inn.

Formannskapet eller fylkesutvalget innstiller til vedtak om økonomiplan, årsbudsjett, årsregn-

skap og årsberetning. Kontrollutvalget skal uttale seg til kommunestyret eller fylkestinget om årsregnskapene og årsberetningene før formannskapet eller fylkesutvalget innstiller til vedtak. I kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform innstiller kommunerådet eller fylkesrådet til vedtak.

Innstillingen til økonomiplan og årsbudsjett, med alle forslag til vedtak som foreligger, skal offentliggjøres minst 14 dager før kommunestyret eller fylkestinget behandler den. Dette gjelder ikke for innstillinger om endring i vedtatt økonomiplan eller årsbudsjett.

Økonomiplanen, årsbudsjettet, årsregnskapene, årsberetningene og saksdokumentene fra det innstillende organet skal sendes departementet til orientering. Dette gjelder også revisjonsberetningen og kontrollutvalgets uttalelser til årsregnskapene og årsberetningene. Departementet kan gi forskrift om frister for disse oversendelsene.

#### § 14-4 Økonomiplan og årsbudsjett

Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp.

Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise kommunestyrets eller fylkestingets prioriteringer og bevilgninger og de målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på. De skal også vise utviklingen i kommunens eller fylkeskommunens økonomi og utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser. Vedtaket om årsbudsjett skal angi hvor mye lån som skal tas opp i budsjettåret.

Økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige.

Økonomiplanen skal deles inn i en driftsdel og en investeringsdel. Årsbudsjettet skal deles inn i et driftsbudsjett og et investeringsbudsjett og stilles opp på samme måte som økonomiplanen.

Økonomiplanen kan inngå i eller utgjøre kommuneplanens handlingsdel etter plan- og bygningsloven § 11-1 fjerde ledd.

Departementet kan gi forskrift om bevilgningsoversikter, økonomiske oversikter og oversikter over utviklingen i gjeld.

#### § 14-5 Årsbudsjettets bindende virkning. Budsjettstyring

Årsbudsjettet er bindende for kommunestyret, fylkestinget og underordnede organer. Første punktum er ikke til hinder for at kommunestyret eller fylkestinget kan gi et underordnet organ

myndighet til å avgjøre at deler av en bevilgning i driftsbudsjettet skal benyttes til å finansiere utgifter i investeringsregnskapet. Første punktum gjelder ikke for utbetalinger som kommunen eller fylkeskommunen har en rettslig plikt til å foreta.

Kommunestyret eller fylkestinget skal endre årsbudsjettet når det er nødvendig for å oppfylle lovens krav om realisme og balanse.

Kommunedirektøren skal minst to ganger i året rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet. Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet.

Hvis årsregnskapet legges fram med et merforbruk i driftsregnskapet, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årets budsjett. Saken skal behandles av kommunestyret eller fylkestinget senest 30. juni.

#### § 14-6 Årsregnskap og bokføring

Kommuner og fylkeskommuner skal utarbeide følgende årsregnskap:

- regnskap for kommunekassen eller fylkeskommunekassen
- regnskap for hvert kommunalt eller fylkeskommunalt foretak
- regnskap for annen virksomhet som er en del av kommunen eller fylkeskommunen som rettssubjekt, og som skal ha eget regnskap i medhold av lov eller forskrift
- samlet regnskap for kommunen eller fylkeskommunen som juridisk enhet.

Årsregnskapene skal bestå av et driftsregnskap og et investeringsregnskap. Driftsregnskapet og investeringsregnskapet skal deles inn og stilles opp på samme måte som årsbudsjettet. Årsregnskapene skal også bestå av et balanseregnskap og noteopplysninger.

Årsregnskapene skal utarbeides i samsvar med følgende grunnleggende regnskapsprinsipper:

- All tilgang på og bruk av midler i året skal framgå av driftsregnskapet eller investeringsregnskapet.
- All tilgang på og bruk av midler skal regnskapsføres brutto.
- Alle kjente utgifter og inntekter i året skal tas med i årsregnskapet for vedkommende år, enten de er betalt eller ikke når årsregnskapet avsluttes.
- Hvis størrelsen på et beløp er usikkert, brukes beste estimat.

Årsregnskapene skal føres i samsvar med god kommunal regnskapsskikk.

Regnskapsopplysninger skal bokføres, spesifiseres, dokumenteres og oppbevares i samsvar med bokføringsloven §§ 3 til 14.

Årsregnskapene skal avlegges senest 22. februar.

Departementet kan gi forskrift om årsregnskapene, regnskapsføringen, regnskapsavslutningen og bokføringen og unntak fra denne paragrafen.

#### § 14-7 Årsberetning

Kommuner og fylkeskommuner skal utarbeide en årsberetning for kommunens eller fylkeskommunens samlede virksomhet. Det skal også utarbeides en egen årsberetning for hvert kommunalt eller fylkeskommunalt foretak.

Årsberetningene skal redegjøre for

- a) forhold som er viktige for å bedømme den økonomiske utviklingen og stillingen, og om den økonomiske utviklingen og stillingen ivaretar den økonomiske handleevnen over tid
  - b) vesentlige beløpsmessige avvik mellom årsbudsjettet og årsregnskapet, og vesentlige avvik fra kommunestyrets eller fylkestingets premisser for bruken av bevilgningene
  - c) virksomhetens måloppnåelse og andre ikke-økonomiske forhold som er av vesentlig betydning for kommunen eller fylkeskommunen eller innbyggerne
  - d) tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre en høy etisk standard
  - e) den faktiske tilstanden når det gjelder kjønnslikestilling
  - f) likestillingstiltak som er iverksatt, og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme likestillings- og diskrimineringslovens formål om likestilling uavhengig av kjønn, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk.
- Årsberetningene skal avgis senest 31. mars.

#### § 14-8 Budsjett, regnskap og årsberetning for interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefellesskap

Interkommunalt politisk råd etter kapittel 18 og kommunalt oppgavefellesskap etter kapittel 19 skal utarbeide et eget årsbudsjett innenfor de rammene som er vedtatt av kommunestyret eller fylkestinget i deltakerkommunene. Det skal også utarbeides et eget årsregnskap og en egen årsberetning. Vedtak om årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning skal treffes av representantskapet i rådet eller oppgavefellesskapet.

Regnskapet til interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefellesskap som ikke er eget

rettssubjekt skal innarbeides i kontorkommunens samlede årsregnskap etter § 14-6 første ledd bokstav d.

Departementet kan gi forskrift om årsbudsjettet, årsregnskapet og årsberetningen for interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefellesskap, og om unntak fra bestemmelsene om årsbudsjettet, årsregnskapet og årsberetningen.

#### § 14-9 Skillet mellom drift og investering i økonomiplan, årsbudsjett og årsregnskap

Utgifter til drift skal føres i økonomiplanens driftsdel, driftsbudsjettet og driftsregnskapet. Tilskudd til andres investeringer som nevnt i § 14-16 første og andre ledd og kirkeloven § 15 første ledd bokstav a og b, er utgift til drift som likevel kan føres i økonomiplanens investeringsdel, investeringsbudsjettet og investeringsregnskapet.

Økonomiplanens driftsdel, driftsbudsjettet og driftsregnskapet skal bare finansieres av løpende inntekter. Løpende inntekter som ikke benyttes i budsjettåret, skal settes av til driftsfond.

Departementet kan gi forskrift om hvilke utgifter og inntekter som hører til i henholdsvis driftsdelen og investeringsdelen.

En andel av inntektene fra salg av aksjer som er klassifisert som finansielle anleggsmidler, skal regnes som løpende inntekter. Dette gjelder bare hvis kommuner eller fylkeskommuner har bestemmende innflytelse i selskapet. Departementet kan gi forskrift om hvordan andelen skal beregnes.

#### § 14-10 Balanse i økonomiplanen og årsbudsjettet

All bruk av midler i årsbudsjettet skal ha dekning i årets tilgang på midler.

Driftsbudsjettet skal dekke avdrag på lån med et beløp som minst tilsvarer avdrag beregnet etter § 14-18.

Årsbudsjettet skal dekke inn tidligere års merforbruk i driftsregnskapet og udekket beløp i investeringsregnskapet etter reglene i §§ 14-11 og 14-12.

Midler som etter lov eller avtale er reservert for særskilte formål, og som ikke benyttes i budsjettåret, skal settes av til et bundet fond.

Årsbudsjettet skal dekke avsetninger som er nødvendige for en god kommunal økonomiforvaltning. Investeringene skal over tid ha en egenfinansiering som ivaretar kommunens eller fylkeskommunens økonomiske handleevne.

Første til femte ledd gjelder på tilsvarende måte for hvert enkelt år i økonomiplanen.

#### § 14-11 *Inndekning av merforbruk i kommunekassen og fylkeskommunekassen*

Et merforbruk i driftsregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen skal dekkes inn året etter at det oppsto. Hvis merforbruket ikke kan dekkes inn året etter at det oppsto, skal det dekkes inn senest det andre året etter at det oppsto.

Kommunestyret eller fylkestinget kan i særlige tilfeller vedta at et merforbruk i driftsregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen skal dekkes inn senest fire år etter at det oppsto. Hvis de samfunnsmessige og økonomiske konsekvensene av å dekke inn et merforbruk etter første punktum vil bli uforholdsmessig store, kan departementet godkjenne et vedtak om at merforbruket dekkes inn over en periode på flere enn fire år etter at det oppsto.

Et udekket beløp i investeringsregnskapet skal føres opp til dekning på investeringsbudsjettet året etter at det oppsto.

#### § 14-12 *Inndekning av merforbruk i kommunalt og fylkeskommunalt foretak, interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap*

Kommunalt og fylkeskommunalt foretak etter kapittel 9, interkommunalt politisk råd etter kapittel 18 og kommunalt oppgavefelleskap etter kapittel 19 skal dekke inn et merforbruk i driftsregnskapet året etter at det oppsto. Et udekket beløp i investeringsregnskapet skal føres opp til dekning på investeringsbudsjettet året etter at det oppsto.

Hvis et merforbruk i driftsregnskapet til et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak ikke er fullt ut dekket inn i regnskapet i året etter at merforbruket oppsto, skal det resterende beløpet overføres fra kommunekassen eller fylkeskommunekassen til foretaket i budsjettet for det andre året etter at merforbruket oppsto. Hvis merforbruket i foretaket likevel ikke er dekket inn etter dette, skal kommunekassen eller fylkeskommunekassen overføre det resterende beløpet i budsjettet for det tredje året etter at merforbruket oppsto. Dette gjelder også for de påfølgende årene inntil foretakets merforbruk er dekket inn.

Andre ledd gjelder på tilsvarende måte for deltakerkommunene hvis et merforbruk i driftsregnskapet til et interkommunalt politisk råd eller et kommunalt oppgavefelleskap ikke er fullt ut dekket inn i regnskapet i året etter at merforbruket oppsto.

Hvis den enkelte deltakerkommunens ansvar for å bidra med midler til inndekning av merfor-

bruk i et interkommunalt politisk råd eller kommunalt oppgavefelleskap skal avvike fra den enkelte kommunens eller fylkeskommunens deltakeransvar, må dette fastsettes i samarbeidsavtalen.

#### § 14-13 *Finans- og gjeldsforvaltning*

Finansreglementet skal inneholde bestemmelser som hindrer kommunen eller fylkeskommunen i å ta en vesentlig finansiell risiko i finans- og gjeldsforvaltningen, og som sikrer at løpende betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall. Finansreglementet skal også inneholde bestemmelser om hvilke avkastningsmål som skal ligge til grunn for finansforvaltningen.

Hvis det avdekkes avvik fra finansreglementet, skal det iverksettes nødvendige tiltak. Hvis det er nødvendig for å unngå vesentlig finansiell risiko, blant annet for å sikre at løpende betalingsforpliktelser kan innfris, skal kommunestyret eller fylkestinget selv endre finansreglementet.

Kommunedirektøren skal minst to ganger i året rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om forvaltningen av finansielle midler og gjeld. I tillegg skal kommunedirektøren etter årets utgang legge fram en rapport som viser utviklingen gjennom året og status ved utgangen av året.

Før kommuner og fylkeskommuner inngår avtaler, skal de dokumentere overfor avtaleparten at avtalen ikke innebærer vesentlig finansiell risiko i strid med § 14-1 tredje ledd.

En avtale som innebærer vesentlig finansiell risiko, er ikke gyldig hvis kommunens eller fylkeskommunens avtalepart forsto eller burde ha forstått dette.

Departementet kan gi forskrift om finansreglementets innhold og innholdet i rapporteringen, og krav om kvalitetssikring av finansreglementet og rutineene for finans- og gjeldsforvaltningen.

#### § 14-14 *Vilkår for å ta opp lån*

Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån til formålene som er nevnt i §§ 14-15 til 14-17, og til andre formål som det er hjemmel til i annen lov. Eksisterende lån kan refinansieres.

Kommuner og fylkeskommuner kan bare ta opp lån innenfor de rammene som kommunestyret eller fylkestinget selv har vedtatt. Det kan bare tas opp lån etter § 14-15 første og andre ledd, § 14-16 og § 14-17 første ledd og til formål som har hjemmel i annen lov, hvis tiltaket har hjemmel i en bevilgning i investeringsbudsjettet.

Kommuner og fylkeskommuner kan etablere et lånefond. Et lånefond skal ha eget budsjett og

regnskap. Bestemmelsene i denne paragrafen og §§ 14-15 til 14-17 gjelder også for opptak av lån til lånefondet.

Før kommuner eller fylkeskommunen inngår låneavtaler, skal de dokumentere overfor avtaleparten at

- a) lånet tas opp til et lovlig formål
- b) lånet er innenfor de rammene som kommunestyret eller fylkestinget har vedtatt
- c) tiltaket som lånet skal finansiere, har hjemmel i en bevilgning i investeringsbudsjettet, hvis lånet tas opp etter § 14-15 første eller andre ledd, § 14-16 eller § 14-17 første ledd eller til formål som har hjemmel i annen lov.

En avtale om lån er ikke gyldig hvis kommunens eller fylkeskommunens långiver forsto eller burde ha forstått at låneopptaket er i strid med første eller andre ledd.

#### § 14-15 *Lån til egne investeringer. Driftskreditt*

Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere investeringer i varige driftsmidler som skal eies av kommunen eller fylkeskommunen selv. Det kan ikke tas opp lån for den delen av anskaffelseskost som blir kompensert etter merverdiavgiftskompensasjonsloven.

Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere kjøp av alle aksjene i et eiendomselskap som skal eies av kommunen eller fylkeskommunen selv, hvis eiendomsselskapet ikke har

- a) annen virksomhet enn å eie fast eiendom og å drifte denne
- b) vesentlige forpliktelser som gjelder annet enn eiendommen
- c) andre ansatte enn daglig leder.

Kommuner og fylkeskommuner kan inngå avtale om driftskreditt eller ta opp likviditetslån.

#### § 14-16 *Lån til andres investeringer. Lån til innfrielse av kausjoner*

Kommuner kan ta opp lån for å finansiere tilskudd til investeringer i varige driftsmidler som eies av en annen kommune, men bare på områder hvor kommunene har et lovpålagt ansvar. Fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere tilskudd til investeringer i varige driftsmidler som eies av en annen fylkeskommune, men bare på områder hvor fylkeskommunene har et lovpålagt ansvar.

Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere tilskudd til investeringer i varige driftsmidler som eies av et selskap hvor kommunen eller fylkeskommunen har en eierandel i selskapet og hvor kommuner eller fylkeskommuner har bestemmende innflytelse, men bare ved investeringer på områder hvor kommunene eller fyl-

keskommunene har et lovpålagt ansvar. Kommunens eller fylkeskommunens låneopptak etter første punktum, kan ikke være større enn eiernes samlede investeringstilskudd justert for kommunens eller fylkeskommunes eierandel i selskapet.

Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å innfri garantiansvar i form av en kausjon for andres økonomiske forpliktelser.

#### § 14-17 *Lån til videre utlån og mottatte avdrag på videreutlån*

Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere videre utlån hvis

- a) låntakeren skal bruke midlene til investeringer
- b) låntakeren ikke driver næringsvirksomhet
- c) utlånet ikke innebærer en vesentlig økonomisk risiko for kommunen eller fylkeskommunen.

Første punktum bokstav c gjelder ikke for lån til boligsosiale formål.

Mottatte avdrag på videreutlån kan i årsbudsjettet bare finansiere avdrag på lån eller nye utlån.

#### § 14-18 *Avdrag på lån*

Lån til formål som er nevnt i § 14-15 første og andre ledd og § 14-16, skal avdras årlig. Avdragene skal samlet være minst lik størrelsen på kommunens eller fylkeskommunens avskrivninger i regnskapsåret, justert for forholdet mellom størrelsen på lånegjelden og størrelsen på kommunens eller fylkeskommunens avskrivbare anleggsmidler. Justeringen etter andre punktum skal gjøres ut fra lånegjeldens og anleggsmidlenes bokførte verdi ved inngangen av regnskapsåret.

Første ledd gjelder også for lån som er tatt opp med hjemmel i annen lov. Lån som er tatt opp etter kirke-loven § 15 sjette ledd til investeringer i kirkebygg, kan likevel avdras over investeringsregnskapsmessige levetid hvis levetiden er vesentlig lengre enn levetiden på kommunens egne anleggsmidler.

Hvis mottatte avdrag på videreutlån er brukt til å betale avdrag på lån til formål som er nevnt i § 14-15 første og andre ledd og § 14-16, skal dette ikke redusere minimumsavdraget etter første ledd.

#### § 14-19 *Garantier*

Kommuner og fylkeskommuner kan ikke stille kausjon eller annen økonomisk garanti for virksomhet som drives av andre enn kommunen eller fylkeskommunen selv, hvis garantien innebærer en vesentlig økonomisk risiko eller er stilt for

næringsvirksomhet. Et tilsagn om kausjon eller annen økonomisk garanti som en kommune eller fylkeskommune stiller for virksomhet som drives av andre enn kommunen eller fylkeskommunen selv, er bare gyldig hvis vedtaket om å stille garantien er godkjent av departementet. Ved godkjenningen skal departementet bare vurdere om garantien er i strid med første ledd eller forskrift gitt i medhold av denne paragrafen. Departementet kan ikke godkjenne garantier i strid med første ledd eller forskrift gitt i medhold av denne paragrafen. Er garantien godkjent av departementet, regnes den ikke som ugyldig, selv om den er i strid med første ledd eller forskrift gitt i medhold av denne paragrafen.

Garantier for små beløp er unntatt fra kravet om godkjenning. Et garantitilsagn for små beløp er ikke gyldig hvis mottakeren av garantien forsto eller burde ha forstått at garantien er i strid med første ledd.

Departementet kan gi forskrift om garantiers varighet, krav til innholdet i garantivedtak og grensen for garantier for små beløp.

#### § 14-20 *Pantsetting for andres gjeld*

Kommuner og fylkeskommuner kan ikke pantsette sine eiendeler til sikkerhet for andres økonomiske forpliktelser. En pantsetting som er i strid med første punktum er ikke gyldig.

#### § 14-21 *Overdragelse av krav på skatter og avgifter*

Kommuner og fylkeskommuner kan ikke overdra sine krav på skatter og avgifter til andre. En avtale som er i strid med første punktum er ikke gyldig.

#### § 14-22 *Motregning*

Den som skylder skatt, avgift eller gebyr til en kommune eller fylkeskommune, kan ikke uten samtykke fra kommunen eller fylkeskommunen gjøre opp dette ved motregning.

En bank kan bare få dekket sitt krav mot en kommune eller fylkeskommune ved motregning mot kommunens eller fylkeskommunens innskudd i banken hvis kommunen eller fylkeskommunen samtykker. Kommuner og fylkeskommuner kan likevel inngå avtale om konsernkonto med felles likviditetsdisponering.

Motregning i strid med første eller andre ledd er ikke gyldig.

### **Kapittel 15. Selvkost**

#### § 15-1 *Beregning av selvkost*

Hvis det er fastsatt i lov at kommunale eller fylkeskommunale gebyrer ikke skal være større enn

kostnadene ved å yte tjenesten, skal selvkost beregnes i samsvar med andre til fjerde ledd.

Samlet selvkost for en tjeneste skal tilsvare merkostnaden ved å yte tjenesten.

Samlet selvkost skal fastsettes ut fra følgende prinsipper:

- Kostnadene skal beregnes ut fra gjennomførte transaksjoner og anskaffelseskost.
- Investeringskostnadene skal beregnes ut fra avskrivningene på investeringene og beregnede rentekostnader.
- Investeringskostnadene skal fordeles over den tiden investeringene forventes å være i bruk.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om beregning av selvkost og gjøre unntak fra tredje ledd.

### **Kapittel 16. Kommunenes og fylkeskommunenes rapportering til staten**

#### § 16-1 *Rapportering til staten (KOSTRA)*

Kommuner og fylkeskommuner skal rapportere opplysninger om økonomi, ressursbruk og tjenester til bruk i nasjonale informasjonssystemer (KOSTRA) til staten. Kommuner og fylkeskommuner skal også rapportere opplysninger om lokale folkeavstemninger.

Departementet kan gi forskrift om hvilke opplysninger som skal rapporteres, hvordan det skal rapporteres, og når det skal rapporteres.

#### § 16-2 *Kommunalt rapporteringsregister (KOR)*

Det kommunale rapporteringsregisteret (KOR) skal gi en oversikt over rapporteringspliktene som staten ved lov eller vedtak har pålagt kommuner og fylkeskommuner.

Registeret skal inneholde informasjon om rapporteringspliktene som er nevnt i første ledd. Registeret skal holdes løpende oppdatert, og innholdet i registeret skal være allment tilgjengelig. Departementet kan gi forskrift om hvilke opplysninger registeret skal inneholde.

Departementet skal sende melding til registeret om nye rapporteringsplikter og om endringer i gjeldende rapporteringsplikter. Departementet kan gi forskrift om hvordan meldingen skal gis, hvilke opplysninger som skal gis i meldingen, og hvordan registeret skal behandle opplysningene.

Rapporteringsplikter kan ikke gjøres gjeldende før de er publisert i registeret. Departementet kan gi forskrift om unntak fra første punktum.

Departementet peker ut hvem som skal forvalte registeret på vegne av departementet.

## Sjette del. Interkommunalt samarbeid

### Kapittel 17. Interkommunalt samarbeid

#### § 17-1 *Interkommunalt samarbeid*

Kommuner og fylkeskommuner kan utføre felles oppgaver gjennom et interkommunalt samarbeid.

Et interkommunalt samarbeid skal foregå gjennom et interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefelleskap, vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap, aksjeselskap eller samvirkeforetak, en forening eller på en annen måte som det er rettslig adgang til.

Om samarbeidet omfattes av reglene om offentlige anskaffelser vurderes ut fra reglene om offentlige anskaffelser.

### Kapittel 18. Interkommunalt politisk råd

#### § 18-1 *Interkommunalt politisk råd*

To eller flere kommuner eller fylkeskommuner kan sammen opprette et interkommunalt politisk råd. Rådet kan behandle saker som går på tvers av kommune- eller fylkesgrensene. Kommunestyrene og fylkestingene vedtar selv å opprette et slikt råd.

Et interkommunalt politisk råd kan ikke gis myndighet til å treffe enkeltvedtak. Rådet kan likevel gis myndighet til å treffe slike vedtak om interne forhold i samarbeidet og til å forvalte tilskuddsordninger.

Rådets navn skal inneholde ordene interkommunalt politisk råd.

De øvrige kapitlene i denne loven gjelder på tilsvarende måte så langt de passer for interkommunale politiske råd.

#### § 18-2 *Deltakeransvar*

Den enkelte deltakeren i et interkommunalt politisk råd har ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel av rådets forpliktelser. Til sammen skal andelene utgjøre rådets samlede forpliktelser.

Rådets kreditorer må først gjøre sitt krav gjeldende mot rådet. Hvis kreditor ikke får dekket kravet sitt innen 14 dager regnet fra påkrav, kan kreditor kreve den enkelte deltakeren for dennes andel av forpliktelsen. En deltaker som helt eller delvis har dekket sin andel av en fordring på rådet, kan straks kreve tilbake utlegget sitt fra rådet.

En deltaker som trer ut av rådet, fortsetter å ha økonomisk ansvar for sin andel av de forpliktelsene rådet har på det tidspunktet deltakeren trer ut. Det samme gjelder hvis rådet oppløses.

#### § 18-3 *Representantskap*

Representantskapet er det øverste organet i et interkommunalt politisk råd. Samtlige deltakere i rådet skal være representert med minst ett medlem i representantskapet. Hvert kommunestyre eller fylkesting velger selv sine medlemmer og minst like mange varamedlemmer. Medlemmene og varamedlemmene skal velges blant kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer. Hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen, velger representantskapet selv sin leder og nestleder. Det kan fastsettes i samarbeidsavtalen at vervene som leder og nestleder skal gå på omgang mellom deltakerne.

Representantskapets medlemmer og varamedlemmer velges for fire år hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen. Den enkelte deltakeren kan selv når som helst ved nyvalg skifte ut de medlemmene og varamedlemmene som deltakeren selv har valgt. Nye medlemmer og varamedlemmer velges for resten av valgperioden.

Representantskapet kan selv opprette andre organer til styring av rådet. Representantskapet velger selv en leder, en nestleder og øvrige medlemmer og varamedlemmer til slike organer.

#### § 18-4 *Samarbeidsavtale*

Når det opprettes et interkommunalt politisk råd, skal det inngås en skriftlig samarbeidsavtale mellom alle deltakerne i rådet.

De enkelte kommunestyrene og fylkestingene i alle deltakerkommunene skal selv vedta samarbeidsavtalen og avtaleendringer som gjelder noen av momentene nevnt i fjerde ledd.

Representantskapet vedtar selv endringer i de delene av samarbeidsavtalen som gjelder andre forhold enn de som er nevnt i fjerde ledd. Slike endringer vedtas med minst 2/3 av de avgitte stemmene hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen. Det kan også fastsettes i samarbeidsavtalen at slike endringer skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv i samtlige deltakerkommuner.

Samarbeidsavtalen skal fastsette

- rådets navn
- om rådet er et eget rettssubjekt
- hvor mange medlemmer den enkelte deltakeren skal ha i representantskapet
- hvilke saker rådet skal kunne behandle
- hvilken myndighet som er lagt til rådet
- den enkelte deltakerens eierandel i rådet og ansvarsandel for rådets forpliktelser, hvis ansvarsandelen avviker fra eierandelen
- hvordan deltakerne kan tre ut av rådet



- h) hvordan rådet skal oppløses, blant annet hvem som skal ha ansvaret for oppbevaringen av rådets arkiver etter at rådet er oppløst.

## Kapittel 19. Kommunalt oppgavefelleskap

### § 19-1 *Kommunalt oppgavefelleskap*

To eller flere kommuner eller fylkeskommuner kan sammen opprette et kommunalt oppgavefelleskap for å løse felles oppgaver. Kommunestyrene og fylkestingene vedtar selv å opprette et oppgavefelleskap.

Et oppgavefelleskap kan ikke gis myndighet til å treffe enkeltvedtak. Oppgavefelleskapet kan likevel gis myndighet til å treffe denne typen vedtak om interne forhold i samarbeidet og til å forvalte tilskuddsordninger.

Oppgavefelleskapets navn skal inneholde ordene kommunalt oppgavefelleskap.

De øvrige kapitlene i denne loven gjelder på tilsvarende måte så langt de passer for oppgavefelleskap.

### § 19-2 *Deltakeransvar*

Den enkelte deltakeren i et kommunalt oppgavefelleskap har ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel av oppgavefelleskapets forpliktelser. Til sammen skal andelene utgjøre oppgavefelleskapets samlede forpliktelser.

Oppgavefelleskapets kreditorer må først gjøre sitt krav gjeldende mot oppgavefelleskapet. Hvis kreditor ikke får dekket kravet sitt innen 14 dager regnet fra påkrav, kan kreditor kreve den enkelte deltakeren for dennes andel av forpliktelsen. En deltaker som helt eller delvis har dekket sin andel av en fordring på oppgavefelleskapet, kan straks kreve tilbake utlegget sitt fra oppgavefelleskapet.

En deltaker som trer ut av oppgavefelleskapet, fortsetter å ha økonomisk ansvar for sin andel av de forpliktelsene oppgavefelleskapet har på det tidspunktet deltakeren trer ut. Det samme gjelder hvis oppgavefelleskapet oppløses.

### § 19-3 *Representantskap*

Representantskapet er det øverste organet i et kommunalt oppgavefelleskapet. Samtlige deltakere skal være representert med minst ett medlem i representantskapet. Hvert kommunestyre eller fylkesting velger selv sine medlemmer og minst like mange varamedlemmer. Hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen, velger representantskapet selv sin leder og nestleder. Det kan fastsettes i samarbeidsavtalen at vervene som leder og nestleder skal gå på omgang mellom deltakerne.

I kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform kan kommunestyret eller fylkestinget selv fastsette at rådet skal velge kommunens eller fylkeskommunens medlemmer. Rådet kan videredelegere denne myndigheten til enkeltmedlemmer av rådet hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet.

Daglig leder i oppgavefelleskapet kan ikke være medlem av representantskapet.

Representantskapets medlemmer og varamedlemmer velges for fire år hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen. Den enkelte deltakeren kan selv når som helst ved nyvalg skifte ut de medlemmene og varamedlemmene som deltakeren selv har valgt. Nye medlemmer og varamedlemmer velges for resten av valgperioden.

Representantskapet kan selv opprette andre organer til styring av oppgavefelleskapet. Representantskapet velger selv en leder, en nestleder og øvrige medlemmer og varamedlemmer til slike organer.

### § 19-4 *Samarbeidsavtale*

Når det opprettes et oppgavefelleskap, skal det inngås en skriftlig samarbeidsavtale mellom alle deltakerne i oppgavefelleskapet.

De enkelte kommunestyrene og fylkestingene i alle deltakerkommunene skal selv vedta samarbeidsavtalen og avtaleendringer som gjelder noen av momentene nevnt i fjerde ledd.

Representantskapet i oppgavefelleskapet vedtar selv endringer i de delene av samarbeidsavtalen som gjelder andre forhold enn de som er nevnt i fjerde ledd. Slike endringer vedtas med tilslutning av minst 2/3 av de avgitte stemmene hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen. Det kan fastsettes i samarbeidsavtalen at slike endringer skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv i samtlige deltakerkommuner.

Samarbeidsavtalen skal fastsette

- oppgavefelleskapets navn
- om oppgavefelleskapet er et eget rettssubjekt
- hvor mange medlemmer den enkelte deltakeren skal ha i representantskapet
- hvilke oppgaver og hvilken myndighet som er lagt til oppgavefelleskapet
- deltakernes innskuddsplikt og plikt til å yte andre bidrag til oppgavefelleskapet
- den enkelte deltakerens eierandel i oppgavefelleskapet og ansvarsandel for fellesskapets forpliktelser, hvis ansvarsandelen avviker fra eierandelen
- om oppgavefelleskapet skal ha myndighet til å ta opp lån

- h) hva oppgavefellesskapet skal rapportere til deltakerne om
- i) hvordan deltakerne kan tre ut av oppgavefellesskapet
- j) hvordan oppgavefellesskapet skal oppløses, blant annet hvem som skal ha ansvaret for at oppgavefellesskapets arkiver blir oppbevart etter at oppgavefellesskapet er oppløst.

## Kapittel 20. Vertskommune

### § 20-1 Vertskommunesamarbeid

En kommune kan overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver og delegere myndighet til å treffe enkeltvedtak eller vedta forskrift, til en vertskommune etter reglene i dette kapitlet, så langt annen lovgivning ikke er til hinder for det.

Bestemmelsen i første ledd gjelder på tilsvarende måte for fylkeskommuner.

### § 20-2 Administrativt vertskommunesamarbeid

En kommune (samarbeidskommune) kan avtale med en annen kommune (vertskommune) at vertskommunen skal utføre oppgaver og treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning. Dette gjelder på tilsvarende måte mellom fylkeskommuner.

Kommunestyret eller fylkestinget delegerer selv myndighet til å treffe vedtak som er nevnt i første ledd, ved å instruere kommunedirektøren i egen kommune eller fylkeskommune om å delegere myndigheten til kommunedirektøren i vertskommunen.

Folkevalgte organer i vertskommunen har ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet i saker der myndigheten er delegert etter andre ledd.

En samarbeidskommune kan gi vertskommunen instruks om hvordan den delegerte myndigheten skal utøves i saker som bare gjelder samarbeidskommunen eller dens innbyggere.

Hvis vertskommunen treffer vedtak etter delegert myndighet fra en samarbeidskommune, kan samarbeidskommunen omgjøre vedtaket etter reglene i forvaltningsloven § 35 første ledd.

### § 20-3 Vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd

Kommuner som deltar i et vertskommunesamarbeid, kan avtale å opprette en felles, folkevalgt nemnd i vertskommunen. Dette gjelder på tilsvarende måte for vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd mellom fylkeskommuner.

Deltakerne kan gi nemnda myndighet til å treffe vedtak i alle typer saker hvis ikke noe annet følger av lov. Det skal skje ved at kommunesty-

rene eller fylkestingene selv delegerer den samme myndigheten til nemnda. Nemnda kan gi kommunedirektøren i vertskommunen myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning.

Hver av deltakerne i samarbeidet skal være representert med to eller flere medlemmer i nemnda. Nemnda velger selv leder og nestleder blant sine medlemmer. Det kan fastsettes i samarbeidsavtalen at vervene som leder og nestleder skal gå på omgang mellom deltakerne.

Bestemmelsene for utvalg gjelder på tilsvarende måte så langt de passer.

Folkevalgte organer i vertskommunen har ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet i tilfeller der samarbeidskommunen har delegert myndighet til vertskommunen etter andre ledd.

En samarbeidskommune kan gi vertskommunen instruks om hvordan den delegerte myndigheten skal utøves i saker som bare gjelder samarbeidskommunen eller dens innbyggere.

Hvis vertskommunen treffer vedtak etter delegert myndighet fra en samarbeidskommune, kan samarbeidskommunen omgjøre vedtaket etter reglene i forvaltningsloven § 35 første ledd.

Der det i lov er satt en grense for antall medlemmer i et folkevalgt organ, og representasjonskravet i tredje ledd fører til at den felles nemnda får flere medlemmer enn det loven tillater, skal antall medlemmer reduseres på følgende måte: Det antallet medlemmer av nemnda som overstiger det tillatte maksimumet, skal ved loddtrekning tas ut av nemnda. Hvis denne framgangsmåten fører til at en av deltakerkommunene i samarbeidet ikke blir representert i nemnda når saker fra denne kommunen skal behandles, skal enda ett medlem tas ut og erstattes med et medlem fra denne kommunen.

### § 20-4 Samarbeidsavtale

Når et vertskommunesamarbeid opprettes, skal det inngås en skriftlig samarbeidsavtale mellom deltakerne i vertskommunesamarbeidet.

De enkelte kommunestyrene eller fylkestingene i alle deltakerkommunene skal selv vedta samarbeidsavtalen og endringer som gjelder forhold som er nevnt i tredje og fjerde ledd.

Samarbeidsavtalen skal inneholde bestemmelser om

- a) deltakerne i samarbeidet
- b) hvem av deltakerne som er vertskommune
- c) hvilke oppgaver og hvilken myndighet som skal legges til vertskommunen
- d) når oppgaver og myndighet skal overføres

- e) hvilke av vertskommunens vedtak deltakerne skal underrettes om
- f) hvordan det økonomiske oppgjøret mellom samarbeidskommunene og vertskommunen skal foregå
- g) hvordan deltakerne kan tre ut av samarbeidet
- h) hvordan samarbeidet skal oppløses
- i) annet som etter lov skal fastsettes i avtale.

Avtaler om vertskommunesamarbeid med felles nemnd skal også inneholde bestemmelser om hvor mange medlemmer den enkelte deltakeren skal ha i nemnda.

I et vertskommunesamarbeid mellom kommuner skal vertskommunen orientere fylkesmannen om at samarbeidet er opprettet. I et vertskommunesamarbeid mellom fylkeskommuner skal vertskommunen orientere departementet om at samarbeidet er opprettet.

#### § 20-5 Klagebehandling i et administrativt vertskommunesamarbeid

Når det i et administrativt vertskommunesamarbeid treffes vedtak som kan påklages etter forvaltningsloven § 28 første ledd, er klageinstansen den kommunen eller fylkeskommunen som har delegert myndigheten. Administrasjonen i vertskommunen er da underinstans etter forvaltningsloven § 33 andre ledd. Administrasjonen er også underinstans der det i lov er fastsatt at et statlig organ er klageinstans.

Klageinstansen har ikke omgjøringrett etter forvaltningsloven § 35 andre og tredje ledd. Statlige klageinstanser kan likevel oppheve vedtak som må anses som ugyldige.

#### § 20-6 Klagebehandling i et vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd

Når en felles, folkevalgt nemnd i et vertskommunesamarbeid treffer vedtak som kan påklages etter forvaltningsloven § 28 første ledd, er klageinstansen en eller flere særskilte klagenemnder som oppnevnes av kommunestyrene eller fylkestingene i deltakerkommunene. Den felles, folkevalgte nemnda er underinstans etter forvaltningsloven § 33 andre ledd. Nemnda er også underinstans der det i lov er fastsatt at et statlig organ er klageinstans.

Hver av deltakerne skal være representert i en klagenemnd som er oppnevnt etter første ledd. Klagenemnda velger selv sin leder og nestleder. For øvrig gjelder bestemmelsene om utvalg så langt de passer.

Klageinstansen har ikke omgjøringrett etter forvaltningsloven § 35 andre og tredje ledd. Stat-

lige klageinstanser kan likevel oppheve vedtak som må anses som ugyldige.

#### § 20-7 Lovlighetskontroll

Hvis et vedtak er truffet av vertskommunens organer på vegne av en samarbeidskommune, kan tre eller flere medlemmer i samarbeidskommunens kommunestyre eller fylkesting bringe vedtaket inn for departementet for å få kontrollert om det er lovlig, jf. kapittel 27.

Medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget i vertskommunen kan ikke kreve lovlighetskontroll av vedtak som er truffet av vertskommunens organer på vegne av en samarbeidskommune.

#### § 20-8 Oppløsning og uttreden

Hvis deltakerne er enige om det, kan vertskommunesamarbeidet oppløses med øyeblikkelig virkning.

Den enkelte deltakeren kan med ett års varsel si opp en avtale om vertskommunesamarbeid. Det kan avtales en annen oppsigelsesfrist.

#### § 20-9 Kontrollutvalgets myndighet i en vertskommune

Kontrollutvalget i vertskommunen fører kontroll med virksomheten i vertskommunen på vegne av alle deltakerne i vertskommunesamarbeidet.

#### § 20-10 Statlig tilsyn med vertskommuner

Pålegg eller sanksjoner fra statlige tilsynsmyndigheter skal rettes mot vertskommunen i tilfeller der en samarbeidskommune har overlatt til en vertskommune å utføre lovpålagte oppgaver. Vertskommunen er ansvarlig for at pålegg eller sanksjoner blir fulgt opp.

§ 30-3 første ledd gjelder på tilsvarende måte overfor vertskommunen.

### Kapittel 21. Representasjon av begge kjønn i styret i aksjeselskaper

#### § 21-1 Representasjon av begge kjønn i styret

Reglene i aksjeloven § 20-6 om representasjon av begge kjønn i styret gjelder på tilsvarende måte for aksjeselskaper der kommuner og fylkeskommuner til sammen eier minst 2/3 av aksjene. Departementet kan gi forskrift om at første punktum også skal gjelde for aksjeselskaper som kommuner eller fylkeskommuner eier under 2/3 av, når resten av selskapet er eid av staten eller av selskaper som direkte eller indirekte er heleid av staten.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om gjennomføringen av valg av styremedlemmer som skal velges av og blant de ansatte i selskaper som er nevnt i første ledd.

## Syvende del. Egenkontroll

### Kapittel 22. Kommunestyrets og fylkestingets kontrollansvar

#### § 22-1 *Kommunestyrets og fylkestingets kontrollansvar*

Kommunestyret og fylkestinget har det øverste ansvaret for å kontrollere kommunens og fylkeskommunens virksomhet.

Kommunestyret og fylkestinget kan kreve at enhver sak skal legges fram til orientering eller avgjørelse.

Kommunestyret og fylkestinget kan omgjøre vedtak som er truffet av andre folkevalgte organer eller av administrasjonen, hvis disse selv kunne ha omgjort vedtaket.

### Kapittel 23. Kontrollutvalgets virksomhet

#### § 23-1 *Kontrollutvalget*

Kommunestyret og fylkestinget velger selv et kontrollutvalg som skal føre løpende kontroll på deres vegne.

Kommunestyret og fylkestinget velger selv en leder, en nestleder og øvrige medlemmer og varamedlemmer til utvalget. Lederen kan ikke være medlem av samme parti eller tilhøre samme gruppe som ordføreren. Utvalget skal ha minst fem medlemmer. Minst ett medlem skal velges blant kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer.

Utelukket fra valg er

- a) ordfører og varaordfører
- b) medlemmer og varamedlemmer av formannskap eller fylkesutvalg
- c) medlemmer og varamedlemmer av folkevalgt organ med beslutningsmyndighet. Medlemmer og varamedlemmer av kommunestyret eller fylkestinget er likevel valgbare
- d) medlemmer av kommuneråd eller fylkesråd
- e) medlemmer og varamedlemmer av kommunestyrekomite eller fylkestingskomite
- f) ansatte i den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen
- g) personer som har en ledende stilling i, eller som er medlem eller varamedlem av styret eller bedriftsforsamlingen, i et selskap som kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser i
- h) personer som har en ledende stilling i, eller som er medlem eller varamedlem av styret i et

interkommunalt politisk råd eller et kommunalt oppgavefelleskap.

Kommunestyret og fylkestinget kan når som helst velge medlemmer til utvalget på nytt. Hvis ett eller flere medlemmer av utvalget skal skiftes ut, skal alle medlemmene velges på nytt.

#### § 23-2 *Kontrollutvalgets ansvar og myndighet*

Kontrollutvalget skal påse at

- a) kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte
- b) det føres kontroll med at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak
- c) det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, og med selskaper kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser i
- d) det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser i selskaper mv. (eierskapskontroll)
- e) vedtak som kommunestyret eller fylkestinget treffer ved behandlingen av revisjonsrapporter, blir fulgt opp.

Kontrollutvalgets leder har møte- og talerett i kommunestyret eller fylkestinget når utvalgets saker skal behandles. Utvalgets leder kan la ett av de andre medlemmene i utvalget utøve denne retten på sine vegne.

Kontrollutvalget kan kreve at kommunen eller fylkeskommunen legger fram enhver opplysning, redegjørelse eller dokument som utvalget finner nødvendig for å utføre sine oppgaver. Kontrollutvalget kan også foreta undersøkelser som det mener er nødvendige. Taushetsplikt er ikke til hinder for å gjennomføre kontrolltiltak etter dette leddet.

Kontrollutvalget har rett til å være til stede i lukkede møter i folkevalgte organer i kommunen eller fylkeskommunen. Kommunestyret og fylkestinget kan selv bestemme at denne retten ikke gjelder lukkede møter i kommunestyret og kommunerådet eller fylkestinget og fylkesrådet.

Departementet kan gi forskrift om kontrollutvalgets oppgaver og saksbehandling.

#### § 23-3 *Forvaltningsrevisjon*

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan som viser på hvilke områder det

skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet og virksomheten i kommunens eller fylkeskommunens selskaper. Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å finne ut hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon.

Planen skal vedtas av kommunestyret og fylkestinget selv. Kommunestyret og fylkestinget kan delegere til kontrollutvalget å gjøre endringer i planen.

#### § 23-4 *Eierskapskontroll*

Eierskapskontroll innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring.

Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan for hvilke eierskapskontroller som skal gjennomføres. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens og fylkeskommunens eierskap. Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å finne ut hvor det er størst behov for eierskapskontroll.

Planen skal vedtas av kommunestyret og fylkestinget selv. Kommunestyret og fylkestinget kan delegere til kontrollutvalget å gjøre endringer i planen.

#### § 23-5 *Rapportering til kommunestyret eller fylkestinget*

Kontrollutvalget skal rapportere resultatene av sitt arbeid til kommunestyret eller fylkestinget. I saker som skal oversendes til kommunestyret eller fylkestinget, skal kommunedirektøren gis anledning til å uttale seg før kontrollutvalget behandler saken.

#### § 23-6 *Innsyn og undersøkelser i selskaper o.l.*

Kontrollutvalget kan kreve de opplysningene som er nødvendige for å gjennomføre sin kontroll, fra

- a) interkommunale selskaper etter IKS-loven
- b) interkommunale politiske råd
- c) kommunale oppgavefellesskap
- d) aksjeselskap der en kommune eller fylkeskommune alene eller sammen med andre kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper direkte eller indirekte eier alle aksjer.

Opplysningene etter første ledd kan kreves fra virksomhetens daglige leder, styret og den valgte revisoren for selskapet.

Kontrollutvalget kan foreta undersøkelser i virksomheten hvis det er nødvendig.

Kommunestyret og fylkestinget kan fastsette regler om kontrollutvalgets kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i selskaper som er nevnt i første ledd, og om hvilke dokumenter mv. som skal sendes til kontrollutvalget.

Kontrollutvalget skal varsles om møter i generalforsamling, representantskap og tilsvarende organer og har rett til å være til stede i disse møtene.

Kontrollutvalgets innsynsrett og rett til å foreta undersøkelser etter første og andre ledd gjelder på tilsvarende måte overfor andre virksomheter som utfører oppgaver på vegne av kommunen eller fylkeskommunen. Innsynet og undersøkelsene skal imidlertid bare omfatte det som er nødvendig for å undersøke om kontrakten blir oppfylt.

#### § 23-7 *Sekretariatet*

Kommunestyret og fylkestinget skal sørge for at kontrollutvalget får sekretariatsbistand som tilfredsstillende utvalgets behov.

Sekretariatet skal påse at de sakene som behandles av kontrollutvalget, er forsvarlig utredet, og at utvalgets vedtak blir iverksatt.

Sekretariatet skal være uavhengig av kommunens eller fylkeskommunens administrasjon og av den eller dem som utfører revisjon for kommunen eller fylkeskommunen.

Sekretariatsfunksjonen kan ikke legges til

- a) ansatte i kommunen eller fylkeskommunen som har andre arbeidsoppgaver enn å være sekretær for kontrollutvalget
- b) den som utfører revisjon for den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen
- c) medlemmer av kontrollutvalget, kommunestyret eller fylkestinget i den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen.

Den som utfører sekretariatsoppgaver for kontrollutvalget, er direkte underordnet kontrollutvalget og skal følge de retningslinjer og pålegg som utvalget gir.

Kommunestyret og fylkestinget velger selv sekretariat for kontrollutvalget etter innstilling fra kontrollutvalget.

## Kapittel 24. Revisjon

### § 24-1 *Valg av revisor*

Kommunestyret og fylkestinget avgjør selv om kommunen eller fylkeskommunen skal ansette

egne revisorer, delta i et interkommunalt samarbeid om revisjon eller inngå avtale med en annen revisor.

Kommunestyret og fylkestinget velger selv revisor.

Vedtak etter første og andre ledd treffes etter innstilling fra kontrollutvalget.

Representantskapet i interkommunalt politisk råd og i kommunalt oppgavefelleskap velger regnskapsrevisor hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen.

#### § 24-2 *Revisors ansvar og myndighet*

Revisor skal utføre regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon, eierskapskontroll og annen kontroll som er bestemt i lov eller i medhold av lov.

Revisor skal planlegge, gjennomføre, dokumentere og rapportere sitt arbeid i samsvar med lov og forskrift og god kommunal revisjonsskikk.

Revisor skal rapportere om sitt arbeid og resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget.

Revisor kan kreve at kommunen eller fylkeskommunen legger fram alle opplysninger, redegjørelser eller dokumenter som han eller hun finner nødvendige for å utføre sine oppgaver. Revisor kan også foreta undersøkelser som han eller hun mener er nødvendige. Taushetsplikt er ikke til hinder for å gjennomføre kontrolltiltak etter dette leddet.

Revisor har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13 e.

Departementet kan gi forskrift om revisors plikter, kvalifikasjoner, skifte av revisor og begrensninger i revisors taushetsplikt.

#### § 24-3 *Revisors møterett, opplysningsplikt mv.*

Oppdragsansvarlig revisor eller hans eller hennes stedfortreder har møte- og talerett i kontrollutvalgets møter. Revisoren har rett til å få uttalelsene sine protokollert. Møteretten gjelder likevel ikke når en sak som angår en revisors tilsettingsforhold behandles.

Oppdragsansvarlig revisor eller hans eller hennes stedfortreder har møteplikt i kommunestyrets eller fylkestingets møter når kommunestyret eller fylkestinget skal behandle saker som er knyttet til revisors oppdrag.

Oppdragsansvarlig revisor eller hans eller hennes stedfortreder har møterett i kommunestyret eller fylkestinget.

Oppdragsansvarlig revisor skal gi opplysninger om kommunen eller fylkeskommunen som han eller hun har fått kjennskap til under revisjonen, hvis et medlem av kommunestyret, fylkestinget eller kontrollutvalget krever det.

Hvis revisor utenfor et møte blir bedt om å gi informasjon til et medlem av kommunestyret, fylkestinget eller kontrollutvalget, kan revisor kreve å få gi sitt svar i et møte.

#### § 24-4 *Revisors uavhengighet og vandel*

Revisor skal være uavhengig og ha god vandel.

Departementet kan gi forskrift om krav til revisors uavhengighet og vandel.

#### § 24-5 *Regnskapsrevisjonens innhold*

Revisor skal vurdere om årsregnskapet er avlagt i samsvar med lov og forskrift.

Revisor skal vurdere om registreringen og dokumentasjonen av regnskapsopplysninger er i samsvar med lov og forskrift.

Revisor skal vurdere om årsberetningen inneholder de opplysningene som lov og forskrift krever. Revisor skal vurdere om opplysningene om økonomi i årsberetningen stemmer overens med årsregnskapet. Revisor skal se etter om årsberetningen gir dekkende opplysninger om vesentlige beløpsmessige avvik fra årsbudsjettet og om vesentlige avvik fra kommunestyrets eller fylkestingets premisser for bruken av bevilgningene.

Revisor skal gjennom revisjonen bidra til å forebygge og avdekke misligheter og feil.

#### § 24-6 *Revisors plikter ved utførelsen av regnskapsrevisjon*

Revisor skal se etter om den økonomiske internkontrollen er ordnet på en betryggende måte.

Revisor skal vurdere risikoen for at årsregnskapet ikke gir riktig informasjon som følge av misligheter og feil, og innhente tilstrekkelig informasjon til å vurdere om det foreligger lov- eller forskriftsbrudd som er av vesentlig betydning for årsregnskapet.

Revisor skal vurdere risikoen for brudd på kommunestyrets eller fylkestingets premisser for bruken av bevilgningene, og innhente tilstrekkelig informasjon til å vurdere om årsregnskapet inneholder vesentlige avvik fra disse premissene.

#### § 24-7 *Skriftlige påpekninger fra regnskapsrevisor*

Revisor skal gi skriftlige meldinger om:

- vesentlige feil som kan føre til at årsregnskapet ikke gir riktig informasjon
- vesentlige mangler ved registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger
- vesentlige mangler ved den økonomiske internkontrollen
- manglende eller mangelfull redegjørelse i årsberetningen for vesentlige budsjettavvik

- e) enhver mislighet
- f) hvorfor han eller hun ikke har skrevet under på oppgaver som kommunen eller fylkeskommunen skal sende til offentlige myndigheter, og som revisor etter lov eller forskrift skal bekrefte
- g) hvorfor han eller hun sier fra seg revisjonsoppdraget.

Meldinger som nevnt i første ledd skal sendes i nummerte brev til kontrollutvalget, med kopi til kommunedirektøren.

Hvis revisor avdekker eller på annen måte blir kjent med misligheter, skal han eller hun straks melde fra om det etter første ledd bokstav e. Når saksforholdet er nærmere klarlagt, skal revisor sende et nytt brev til kontrollutvalget, med kopi til kommunedirektøren.

Revisor skal årlig gi en skriftlig oppsummering til kontrollutvalget om forhold som er tatt opp etter første ledd, men som ikke er rettet opp eller som ikke er tilstrekkelig fulgt opp.

#### § 24-8 Revisjonsberetning

Regnskapsrevisor skal avgi en revisjonsberetning til kommunestyret eller fylkestinget senest 15. april. Det skal sendes kopi til kontrollutvalget, til formannskapet eller fylkesutvalget og til kommunedirektøren. Revisjonsberetningen skal avgis selv om årsregnskapet eller årsberetningen ikke foreligger eller er ufullstendig.

I revisjonsberetningen skal revisor uttale seg om følgende:

- a) om årsregnskapet er avlagt i samsvar med lov og forskrift
- b) om registreringen og dokumentasjonen av regnskapsopplysninger er i samsvar med lov og forskrift
- c) om årsberetningen inneholder de opplysningene som lov og forskrift krever
- d) om opplysningene om økonomi i årsberetningen stemmer overens med årsregnskapet
- e) om det er avdekket forhold som gir grunn til å tro at årsberetningen ikke gir dekkende opplysninger om vesentlige budsjettavvik.

Hvis revisor i revisjonsberetningen konkluderer med forbehold, konkluderer negativt eller ikke har tilstrekkelig grunnlag for å konkludere, skal årsaken beskrives. Hvis revisor mener at årsregnskapet eller årsberetningen ikke bør vedtas slik de foreligger, skal dette angis særskilt.

Revisjonsberetningen skal også omfatte andre forhold som revisor mener det er nødvendig å opplyse om i henhold til god kommunal revisjons-skikk.

#### § 24-9 Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen

Regnskapsrevisor skal se etter om kommunens eller fylkeskommunens økonomiforvaltning i hovedsak foregår i samsvar med bestemmelser og vedtak.

Revisor skal basere oppgaven på en risiko- og vesentlighetsvurdering, som skal legges fram for kontrollutvalget. Revisor skal innhente tilstrekkelig informasjon til å vurdere om det foreligger brudd på lover, forskrifter eller vedtak, der bruddet er av vesentlig betydning for økonomiforvaltningen.

Revisor skal senest 30. juni avgi en skriftlig uttalelse til kontrollutvalget, med kopi til kommunedirektøren, om resultatet av kontrollen.

#### § 24-10 Innsyn og undersøkelser i selskaper o.l.

Bestemmelsene om innsyn og undersøkelser i selskaper o.l. i § 23-6 gjelder på tilsvarende måte for kommunens eller fylkeskommunens revisor.

### Kapittel 25. Internkontroll

#### § 25-1 Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen

Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

#### § 25-2 Rapportering til kommunestyret og fylkestinget om internkontroll og statlig tilsyn

Kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret og fylkestinget om internkontroll og om resultater fra statlig tilsyn minst én gang i året.

### Kapittel 26. Eierstyring

#### 26-1 Eierskapsmelding

Kommuner og fylkeskommuner skal minst én gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmel-

ding som skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv.

Eierskapsmeldingen skal inneholde

- a) kommunens eller fylkeskommunens prinsipper for eierstyring
- b) en oversikt over selskaper, kommunale eller fylkeskommunale foretak og andre virksomheter som kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i
- c) kommunens eller fylkeskommunens formål med sine eierinteresser eller tilsvarende interesser i virksomhetene nevnt i bokstav b.

## Åttende del. Statlig kontroll og tilsyn

### Kapittel 27. Lovlighetskontroll

#### § 27-1 Lovlighetskontroll

Tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget kan sammen kreve at departementet kontrollerer om et vedtak er lovlig. Det samme kan tre eller flere medlemmer av representantskapet i et interkommunalt politisk råd. Et slikt krav må fremmes innen tre uker fra vedtaket ble truffet. Fristreglene i forvaltningsloven § 30 gjelder. Kravet skal settes fram for det organet som traff vedtaket. Hvis organet opprettholder vedtaket, skal saken sendes til departementet.

Hvis særlige grunner tilsier det, kan departementet på eget initiativ kontrollere om et vedtak er lovlig.

#### § 27-2 Hva som kan lovlighetskontrolleres

Følgende kan lovlighetskontrolleres:

- a) endelige vedtak som er truffet av et folkevalgt organ eller den kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen
- b) vedtak om et møte skal holdes for åpne eller lukkede dører
- c) vedtak som gjelder spørsmål om inhabilitet.

Følgende kan ikke lovlighetskontrolleres:

- a) andre prosessledende avgjørelser enn de som er omtalt i første ledd bokstav b og c
- b) vedtak om ansettelse, oppsigelse eller avskjed
- c) spørsmål om et vedtak er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av lov om offentlige anskaffelser.

#### § 27-3 Innholdet i lovlighetskontrollen

Ved lovlighetskontroll skal departementet ta stilling til om vedtaket

- a) har et lovlig innhold
- b) er truffet av noen som har myndighet til å treffe et slikt vedtak
- c) har blitt til på lovlig måte.

Lovlighetskontrollen etter § 27-1 første ledd kan likevel begrenses til de anførsler som er tatt opp i saken. Ved lovlighetskontroll etter § 27-1 andre ledd bestemmer departementet omfanget av kontrollen.

Lovlighetskontrollen kan bare omfatte de offentligrettslige sidene ved vedtaket.

Departementet skal oppheve vedtaket hvis det er gjort feil som gjør det ugyldig.

Lovlighetskontroll fører ikke til at iverksettelsen av vedtaket utsettes. Følgende organer kan likevel bestemme at vedtaket ikke skal iverksettes før lovlighetskontrollen er gjennomført:

- a) organet som traff vedtaket
- b) et kommunalt eller fylkeskommunalt organ som er overordnet vedtaksorganet
- c) departementet.

#### § 27-4 Opplysningsplikt ved lovlighetskontroll

Departementet kan i forbindelse med lovlighetskontroll kreve at kommunen og fylkeskommunen gir opplysninger om enkeltsaker eller forhold ved kommunens og fylkeskommunens virksomhet. Departementet har også rett til innsyn i alle kommunale og fylkeskommunale saksdokumenter.

### Kapittel 28. Statlig kontroll med kommuner og fylkeskommuner med økonomisk ubalanse

#### § 28-1 Innmelding i registeret om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK)

Departementet skal føre et register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK) over alle kommuner og fylkeskommuner hvor minst ett av følgende forhold har inntruffet:

- a) Driftsbudsjettet er vedtatt med et merforbruk.
- b) Driftsdelen i økonomiplanen er vedtatt med et merforbruk.
- c) Driftsdelen i økonomiplanen, driftsbudsjettet eller driftsregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen viser at et merforbruk skal dekkes inn over flere enn to år etter at det oppsto.
- d) Balanseregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen viser et oppsamlet merforbruk fra driftsregnskapet som er større enn tre prosent av driftsinntektene.
- e) Økonomiplanen eller årsbudsjettet er ikke vedtatt innen de fristene som er fastsatt i lov eller forskrift, eller innen en frist som departementet har fastsatt etter at økonomiplanen eller årsbudsjettet har blitt opphevet etter lovlighetskontroll.



- f) Årsregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen er ikke vedtatt innen de fristene som er fastsatt i lov eller forskrift, eller innen en frist som departementet har fastsatt etter at årsregnskapet har blitt opphevet etter lovlighetskontroll.
- g) Departementet har fattet et vedtak etter inndelingslova § 16 a.
- Hvis det åpenbart ikke er behov for å kontrollere kommunens eller fylkeskommunens årsbudsjett og låneopptak, kan departementet bestemme at kommunen eller fylkeskommunen likevel ikke skal føres inn i ROBEK-registeret.

**§ 28-2 ROBEK-registerets betydning for tredjeperson**  
ROBEK-registeret skal være allment tilgjengelig.

Når det er avgjørende for en tredjepersons rettsstilling om denne kjente til eller ikke kjente til et forhold, skal det som står i registeret, regnes som kjent for denne personen.

**§ 28-3 Departementets kontroll med årsbudsjett og låneopptak mv.**

Departementet skal kontrollere lovligheten av vedtak om årsbudsjett truffet av kommuner eller fylkeskommuner som er ført inn i ROBEK-registeret.

Hvis minst ett av forholdene nevnt i § 28-1 første ledd har inntruffet, er et vedtak om å ta opp lån ikke gyldig før det er godkjent av departementet. Et vedtak om å inngå en avtale om leie av varige driftsmidler hvor leieavtalen kan påføre kommunen eller fylkeskommunen utgifter utover de fire neste budsjettårene, er heller ikke gyldig før det er godkjent av departementet hvis minst ett av forholdene nevnt i § 28-1 første ledd har inntruffet. Departementet kan ikke godkjenne vedtak etter første og andre punktum før kommunen eller fylkeskommunen er ført inn i ROBEK-registeret. Første og andre punktum gjelder ikke hvis departementet etter § 28-1 andre ledd har bestemt at kommunen eller fylkeskommunen ikke skal føres inn i ROBEK-registeret.

Departementet godkjenner vedtak om å ta opp lån etter andre ledd første punktum ved å fastsette en øvre ramme for låneopptak for budsjettåret. Departementet kan fastsette vilkår for bruken av lånerammen hvis det er nødvendig av hensyn til kommunens eller fylkeskommunens økonomi.

En avtale om lån er ikke gyldig hvis långiveren forsto eller burde ha forstått at låneopptaket går utover lånerammen eller er i strid med vilkår for bruk av lånerammen som departementet har fastsatt etter tredje ledd. En leieavtale som nevnt i

andre ledd andre punktum er ikke gyldig før departementet har godkjent vedtaket om å inngå avtalen.

**§ 28-4 Kommunens og fylkeskommunens orienteringsplikt og plikt til å vedta en tiltaksplan**

Hvis minst ett av forholdene nevnt i § 28-1 første ledd har inntruffet, skal kommuner og fylkeskommuner, før de inngår avtaler, orientere avtaleparten om at vedtak om lån og langsiktige leieavtaler skal godkjennes av departementet. Før disse kommunene og fylkeskommunene inngår avtaler om lån, skal de også dokumentere overfor avtaleparten at avtalen er innenfor lånerammen, og at eventuelle vilkår for bruken av lånerammen som departementet har fastsatt, er oppfylt.

Kommunestyret eller fylkestinget skal fastsette en tiltaksplan som sikrer at økonomien bringes i balanse.

Tiltaksplanen skal fastsettes senest 30. juni hvis ett av forholdene nevnt i § 28-1 første ledd bokstav a, b, e eller g har inntruffet og senest 31. desember hvis ett av forholdene nevnt i § 28-1 første ledd bokstav c, d eller f har inntruffet.

Tiltaksplanen skal sendes departementet så snart som mulig.

**§ 28-5 Utmelding fra ROBEK-registeret**

Kommuner og fylkeskommuner som er ført inn i ROBEK-registeret etter § 28-1 første ledd bokstav a skal meldes ut av registeret hvis driftsbudsjettet for påfølgende år er vedtatt uten merforbruk.

Kommuner og fylkeskommuner som er ført inn i ROBEK-registeret etter § 28-1 første ledd bokstav b skal meldes ut av registeret hvis driftsdelen i økonomiplanen for påfølgende år er vedtatt uten merforbruk.

Kommuner og fylkeskommuner som er ført inn i ROBEK-registeret etter § 28-1 første ledd bokstav c, d eller g skal meldes ut av registeret hvis merforbruket i driftsregnskapet er dekket inn i sin helhet.

Kommuner og fylkeskommuner som er ført inn i ROBEK-registeret etter § 28-1 første ledd bokstav e eller f skal meldes ut av registeret hvis økonomiplanen, årsbudsjettet eller årsregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen for påfølgende år er vedtatt innen fristen.

**§ 28-6 Lovlighetskontroll av vedtak om årsregnskap ved negativ revisjonsberetning**

Hvis det er avgitt en revisjonsberetning med negativ konklusjon om årsregnskapet, og årsregnskapet ikke er endret for å rette opp det som er

grunnlaget for denne konklusjonen, skal departementet kontrollere lovligheten av vedtaket om årsregnskap.

### **Kapittel 29. Utlegg og konkurs. Betalingsinnstilling og statlig tilsynsnemnd**

#### *§ 29-1 Utlegg og arrest, konkurs og gjeldsforhandling*

Det kan ikke tas utlegg eller arrest i eiendelene til en kommune eller fylkeskommune.

En kommune eller fylkeskommune kan ikke tas under konkursbehandling eller begjære åpning av gjeldsforhandling etter konkursloven.

#### *§ 29-2 Vedtak om betalingsinnstilling. Oppnevning av tilsynsnemnd*

Hvis en kommune eller fylkeskommune på grunn av vanskeligheter som ikke er helt forbigående, ikke kan betale forfalt gjeld, plikter kommunestyret eller fylkestinget selv å treffe et vedtak om betalingsinnstilling. Det skal straks sendes en melding til departementet om et slikt vedtak.

Hvis det ikke blir truffet vedtak etter første ledd, kan departementet vedta en betalingsinnstilling for den kommunen eller fylkeskommunen det gjelder.

Departementet skal kunngjøre betalingsinnstillingen i pressen og i Norsk Lysingsblad. Hvis kommunen eller fylkeskommunen har ett eller flere kommunale eller fylkeskommunale foretak etter kapittel 9, skal departementet sende en melding om betalingsinnstillingen også til Foretaksregisteret.

Når det er truffet et vedtak om betalingsinnstilling, skal departementet straks oppnevne en tilsynsnemnd for kommunen eller fylkeskommunen. Tilsynsnemnda skal bestå av ordføreren eller fylkesordføreren, kommunedirektøren og minst tre medlemmer som er oppnevnt av departementet. Hvis kommunen eller fylkeskommunen har parlamentarisk styreform, skal kommunen eller fylkeskommunen representeres av ordføreren eller fylkesordføreren og kommunerådets eller fylkesrådets leder.

#### *§ 29-3 Utbetalinger etter vedtak om betalingsinnstilling*

Så lenge en betalingsinnstilling gjelder, skal ingen utbetalinger foretas uten godkjenning eller fullmakt fra tilsynsnemnda. Utbetalinger til følgende formål skal foretas først:

- a) utbetalinger som er nødvendige for at kommunen eller fylkeskommunen skal oppfylle lovpålagte forpliktelser overfor enkeltpersoner
- b) utbetalinger av lønn, pensjon og annen godtgjøring til kommunens eller fylkeskommu-

nens ansatte og folkevalgte i heltidsverv, utbetalinger av bidrag til lønn til andres ansatte som kommunen eller fylkeskommunen er forpliktet til å dekke, og utbetalinger som gjelder fordringer som er nevnt i dekningsloven §§ 9-3 og 9-4

- c) utbetalinger som er nødvendige for å unngå fare for betydelig økonomisk tap eller vesentlige skadevirkninger.

Renter, inkasso- og saksomkostninger som er knyttet til fordringer som har fortrinnsrett etter første ledd, har samme fortrinnsrett som hovedfordringen.

Tilsynsnemnda avgjør rekkefølgen på utbetalinger til de formålene som er nevnt i første og andre ledd, og til andre formål hvis det er midler til det.

#### *§ 29-4 Utarbeiding av en ny økonomiplan og et nytt årsbudsjett*

Etter at kommunestyret eller fylkestinget har uttalt seg, skal tilsynsnemnda vedta en ny økonomiplan og et nytt årsbudsjett for kommunen eller fylkeskommunen.

Økonomiplanen og årsbudsjettet skal sendes til departementet for godkjenning. Departementet kan gjøre endringer i økonomiplanen og årsbudsjettet hvis departementet vurderer det som nødvendig av hensyn til kommunens eller fylkeskommunens framtidige økonomi.

Når departementet har godkjent økonomiplanen og årsbudsjettet, opphører betalingsinnstillingen, og tilsynsnemnda oppløses.

Departementet skal godkjenne eventuelle endringer i økonomiplanen i inneværende år. Departementet skal også godkjenne vedtak om økonomiplan og endringer i denne for de tre neste årene. I det samme tidsrommet kan departementet også gjøre endringer i økonomiplanen og årsbudsjettet hvis departementet vurderer det som nødvendig av hensyn til kommunens eller fylkeskommunens framtidige økonomi.

### **Kapittel 30. Statlig tilsyn**

#### *§ 30-1 Kapitlets virkeområde*

Statlig tilsyn med kommunens eller fylkeskommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov skal skje etter reglene i dette kapitlet når ikke annet følger av lovgivningen ellers.

Reglene i dette kapitlet gjelder for tilsyn med oppfyllelse av plikter som bare er pålagt kommunene eller fylkeskommunene. Bestemmelsene i §§ 30-6 og 30-7 gjelder likevel for alt statlig tilsyn rettet mot en kommune eller fylkeskommune.

### § 30-2 *Lovlighetstilsyn*

Fylkesmannen kan føre tilsyn med lovligheten av kommunens eller fylkeskommunens oppfyllelse av plikter som er pålagt i eller i medhold av lov. Fylkesmannen kan bare føre slikt tilsyn der det i lov er gitt hjemmel for å føre tilsyn.

### § 30-3 *Innsyn og undersøkelser*

Fylkesmannen kan kreve at kommunen eller fylkeskommunen gir opplysninger om enkeltsaker og forhold ved kommunens eller fylkeskommunens virksomhet. Fylkesmannen har rett til innsyn i alle kommunale og fylkeskommunale saksdokumenter og kan kreve at kommunale eller fylkeskommunale organer, folkevalgte og ansatte gir de opplysningene og meldingene som fylkesmannen mener er nødvendige for å gjennomføre tilsyn etter dette kapitlet. Fylkesmannen kan også foreta de undersøkelsene som fylkesmannen mener er nødvendige. Taushetsplikt er ikke til hinder for innsyn og undersøkelser etter dette leddet.

Første ledd gjelder også overfor selvstendige rettssubjekter som utfører kommunale eller fylkeskommunale oppgaver for kommuner eller fylkeskommuner.

### § 30-4 *Pålegg om retting*

Fylkesmannen kan gi pålegg til kommunen eller fylkeskommunen om å rette forhold som er i strid med de bestemmelsene fylkesmannen fører tilsyn med oppfyllelsen av.

Før fylkesmannen eller en annen statlig tilsynsmyndighet vedtar pålegg om retting etter første ledd eller annen reaksjon hjemlet i lov mot en kommune eller en fylkeskommune, skal tilsynsmyndigheten vurdere virkningene for kommunens eller fylkeskommunens øvrige virksomhet.

### § 30-5 *Partsrettigheter*

Ved statlig tilsyn kan kommuner og fylkeskommuner klage på vedtak og utøve andre partsrettigheter etter reglene i forvaltningsloven kapittel IV, V og VI og §§ 14, 41 og 42.

### § 30-6 *Samordning av statlige tilsynsmyndigheter*

Fylkesmannen samordner planlagte statlige tilsynsaktiviteter overfor kommunen og fylkeskommunen og vurderer det samlede omfanget av statlig tilsyn med den enkelte kommunen eller fylkeskommunen.

Alle statlige tilsynsmyndigheter skal underrette fylkesmannen om planer for tilsyn og om varsel om pålegg om retting eller andre reaksjoner

som har vesentlige virkninger for kommunen eller fylkeskommunen. Fylkesmannen kan fastsette frister for når underretning om tilsynsplaner skal være sendt fylkesmannen. Tilsynsmyndigheter som er utpekt som koordinerende myndighet for tilsyn, skal underrette fylkesmannen om koordinerte tilsynsplaner.

Fylkesmannen skal formidle til andre tilsynsmyndigheter sin vurdering av situasjonen i enkeltkommuner og i fylkeskommunen.

### § 30-7 *Samordning mellom statlig tilsynsvirksomhet og kommuner eller fylkeskommuner*

Fylkesmannen skal drøfte med kommunene og fylkeskommunene prioritering og gjennomføring av planlagte tilsyn.

Statlige tilsynsmyndigheter skal i sin planlegging, prioritering og gjennomføring av tilsyn ta hensyn til det samlede statlige tilsynet med den enkelte kommunen eller fylkeskommunen og til relevante forvaltningsrevisjonsrapporter. Tilsynsmyndighetene skal vurdere å utsette eller å ikke gjennomføre tilsyn hvis kommunen eller fylkeskommunen nylig har gjennomført en kontroll med det samme temaet.

Før det eventuelt vedtas pålegg om retting eller andre reaksjoner med vesentlige virkninger for kommunen eller fylkeskommunen, skal tilsynsmyndigheten ha dialog med kommunen eller fylkeskommunen om slike pålegg eller reaksjoner og om kommunens eller fylkeskommunens oppfølging. Kommunen eller fylkeskommunen plikter å delta i dialogen.

## **Niende del. Ikrafttredelse, overgangsbestemmelser og endringer i andre lover**

### **Kapittel 31. Ikrafttredelse, overgangsbestemmelser og endringer i andre lover**

#### § 31-1 *Ikrafttredelse*

Loven gjelder fra det tidspunktet Kongen bestemmer. Fra samme tidspunkt oppheves lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner.

Kongen kan sette i kraft og oppheve de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

#### § 31-2 *Overgangsregler for interkommunale styrer etter § 27 i kommuneloven av 1992*

Interkommunalt samarbeid som er organisert som et interkommunalt styre etter § 27 i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner, må være omdannet til et interkommunalt politisk råd etter § 18-1 eller et kommunalt oppgavefelleskap etter § 19-1 senest fire år etter

at henholdsvis kapittel 18 og 19 i loven her trer i kraft.

De enkelte kommunestyrene og fylkestingene i alle deltakerkommunene skal selv treffe vedtak om omdanning etter første ledd og vedta samarbeidsavtalen.

Når et interkommunalt styre blir omdannet etter paragrafen her, blir styrets eiendeler, rettigheter og forpliktelser overført til det nye samarbeidet. Hvis det nye samarbeidet ikke er et eget rettssubjekt, overføres eiendelene, rettighetene og forpliktelsene til én eller flere av deltakerkommunene. Fordringshavere og andre rettighetshavere kan ikke motsette seg overføringen. Overføringen vil i seg selv ikke være grunn til at rettsforholdet opphører.

Når et interkommunalt styre blir omdannet etter paragrafen her, skal omregistrering i grunnbok og andre offentlige registre skje ved at styrets navn endres i registrene.

#### § 31-3 *Overgangsregler om internkontroll*

Fram til kapittel 25 trer i kraft gjelder følgende bestemmelser:

- a) Kommunedirektøren skal sørge for at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll.
- b) I årsberetningen skal det redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll med virksomheten.
- c) Kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret og fylkestinget om resultater fra statlig tilsyn minst én gang i året.

#### § 31-4 *Andre overgangsregler*

Kongen kan gi nærmere overgangsregler.

#### § 31-5 *Videreføring av forskrifter*

Forskrifter gitt i medhold av lov 25. september 1992 nr. 107 gjelder også etter at loven her har trådt i kraft, så langt de også kunne ha vært gitt med hjemmel i loven her.

#### § 31-6 *Endringer i andre lover*

Fra samme tid som loven settes i kraft, gjøres følgende endringer i andre lover:

1. I lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene gjøres følgende endringer:

§ 57 skal lyde:

Forlikradsmedlemmer med varamedlemmer velges av kommunestyret selv. Valget foregår

innen 15. oktober året etter hvert kommunestyrevalg og gjelder for fire år fra 1. januar det påfølgende år.

For valget gjelder bestemmelsene i *kommuneloven kapittel 11* med de avvik som følger av paragrafen her og av § 27.

Ved flertallsvalg skal rekkefølgen både for medlemmene og for varamedlemmene bestemmes etter deres stemmetall, eller ved loddrekning når stemmetallet står likt, med mindre kommunestyret enstemmig fastsetter rekkefølgen.

Dersom det ved forholdvalg er nødvendig for å oppfylle kravet i § 27 om at det blant medlemmene skal være både kvinner og menn, og opprykk etter *kommuneloven § 7-6 tredje ledd* innen den enkelte liste er utelukket, skal kandidater fra det underrepresenterte kjønn rykke opp på den listen som har fått færrest stemmer. Det samme gjelder dersom det er nødvendig for å oppfylle kravet om at det også blant varamedlemmene skal være både kvinner og menn. Dersom det har vært opprykk etter første punktum på den listen som har fått færrest stemmer, skjer opprykket for varamedlemmene på den listen som har fått nest færrest stemmer. Ved stemmelikhet avgjøres det ved loddrekning på hvilken liste opprykk skal skje.

§ 76 første ledd skal lyde:

Når et utvalgsmedlem dør eller flytter fra kommunen, skal *kommunedirektøren i kommunen* slette vedkommende fra utvalget. Det samme gjelder dersom vedkommende ikke oppfyller valgbarhetsvilkårene etter §§ 70-72. Utvalgsmedlem som flytter til en annen kommune i sognet, overføres til fortegnelsen for den nye kommunen. Bestemmelsen i § 73 annet ledd gjelder tilsvarende.

2. I lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard gjøres følgende endringer:

§ 36 a skal lyde:

Lokalstyret kan selv opprette lokalstyrekomiteer som saksforberedende organ for lokalstyret. *Kommuneloven § 5-7* får tilsvarende anvendelse så langt den passer.

§ 37 første og andre ledd skal lyde:

*Kommuneloven § 11-2* om møteprinsippet og § 11-5 om åpne eller lukkede møter får tilsvarende anvendelse for lokalstyret.

Reglene i *kommuneloven §§ 7-5 til 7-7 og § 7-10* om representasjon av begge kjønn får tilsvarende anvendelse ved valg til andre folkevalgte organer enn lokalstyret.

§ 39 a skal lyde:

*Kommuneloven § 13-2 om åremål får tilsvarende anvendelse for Longyearbyen lokalstyre.*

§ 40 første ledd skal lyde:

*Kommuneloven kapittel 14 om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og rapportering får tilsvarende anvendelse for Longyearbyen lokalstyre.*

§ 41 skal lyde:

*Kommuneloven kapittel 29 om gjeldsforpliktelser m.m. får tilsvarende anvendelse for Longyearbyen lokalstyre så langt det passer.*

§ 42 skal lyde:

*Kommuneloven kapittel 9 om kommunalt og fylkeskommunalt foretak får tilsvarende anvendelse for Longyearbyen lokalstyre.*

§ 43 skal lyde:

*Kommuneloven kapittel 27 om lovlighetskontroll, kapittel 28 om statlig kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktelser, samt kapittel 30 Statlig tilsyn får tilsvarende anvendelse for Longyearbyen lokalstyre.*

§ 44 skal lyde:

*Kommuneloven kapittel 22, 23 og 24 om internt tilsyn og kontroll og revisjon får tilsvarende anvendelse for Longyearbyen lokalstyre så langt det passer.*

§ 44 a skal lyde:

*Kommuneloven § 12-1 om innbyggerinitiativ får tilsvarende anvendelse for Longyearbyen lokalstyre.*

3. I lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen skal § 4 andre ledd lyde:

Ombudsmannens arbeidsområde omfatter ikke:

- a) forhold som Stortinget har tatt standpunkt til.
- b) avgjørelser truffet i statsråd,
- c) domstolenes virksomhet,
- d) Riksrevisjonens virksomhet,
- e) saker som etter Stortingets bestemmelse hører under Ombudsmannsnemnda eller Ombudsmannen for Forsvaret,
- f) avgjørelser som etter bestemmelse i lov bare kan treffes av kommunestyret, fylkestinget eller samkommunestyret selv, med mindre en avgjørelse er truffet etter *kommuneloven § 11-8 første ledd. En slik avgjørelse kan Ombuds-*

mannen likevel ta opp til undersøkelse av eget tiltak når han finner at hensynet til rettssikkerheten eller andre særlige grunner tilsier det.

4. I lov 10. februar 1967 om behandlingssåten i forvaltningssaker skal § 18 d andre og tredje ledd lyde:

Unntaket i § 18 a gjelder ikke for dokument fra eller til et kommunalt eller fylkeskommunalt særlovsorgan eller et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak etter *kommuneloven kapittel 9*.

Unntaket i § 18 a gjelder heller ikke for dokument fra eller til en kommunal eller fylkeskommunal enhet på områder der enhetene har selvstendig avgjørelsesmyndighet. Unntaket i § 18 a gjelder likevel for dokument i saker der *kommunedirektøren* eller kommunerådet gjennomfører kontrolltiltak overfor en enhet, og for utkast til vedtak og innstillinger som blir lagt fram for *kommunedirektøren* eller kommunerådet før det blir fattet vedtak eller før en innstilling blir lagt fram for et folkevalgt organ. Unntaket i § 18 a gjelder også for *kommunedirektørens* eller kommunerådets merknader til slike utkast som nevnt i forrige punktum.

§ 28 andre ledd skal lyde:

For enkeltvedtak som er truffet av forvaltningsorgan opprettet i medhold av lov om kommuner og fylkeskommuner, er klageinstansen kommunestyret eller fylkestinget, eller etter disse bestemmelse, formannskapet eller fylkesutvalget eller en eller flere særskilte klagenemnder oppnevnt av kommunestyret eller fylkestinget. *For enkeltvedtak som er truffet av egne rettssubjekter som har fått overført myndighet fra kommunen eller fylkeskommunen, er klageinstansen en eller flere særskilte klagenemnder som er oppnevnt av det øverste organet i rettssubjektet.* Departementet er likevel klageinstans når vedtak er truffet av kommunestyret eller fylkestinget eller av det øverste organet i et eget rettssubjekt som har fått overført myndighet fra kommunen eller fylkeskommunen. Vedkommende statlige organ er klageinstans når vedtak er truffet i henhold til myndighet delegert fra et statlig forvaltningsorgan.

5. I lov 6. juni 1975 nr. 29 om egedomsskatt til kommunane skal § 7 lyde:

Kommunestyret kan fritaka desse egedomane heilt eller delvis for egedomsskatt:

- a) Egedom åt stiftingar eller institusjonar som tek sikte på å gagna ein kommune, eit fylke eller staten.
- b) Bygning som har historisk verde.

- c) Bygning som heilt eller i nokon mon vert nytta til husvære. Fritaket kan gjelda i opptil 20 år frå den tida bygningen vart ferdig. Formannskapet *eller utval* som er nemnt i *kommune-loven § 5-5*, kan få fullmakt til å avgjera einskildsaker om skattefritak.
- d) Bygning og grunn i visse luter av kommunen.
- e) *Fritidsbustader*.
6. I lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot foruren-sninger og om avfall skal § 48 a andre ledd lyde:  
For tilsyn etter første ledd gjelder bestemmel-sene i *kommune-loven kapittel 30*.
7. I lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse skal § 1-2 andre ledd lyde:  
Pengekrav mot en kommune, fylkeskom-mune, samkommune, et interkommunalt selskap, regionalt helseforetak eller helseforetak kan ikke tvangsfullbyrdes etter kapittel 7, jf. *kommune-loven § 29-1*, lov om interkommunale selskaper § 23 og helseforetaksloven § 5.
8. I lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenes-ter (barnevernloven) skal § 2-3 b andre ledd lyde:  
Fylkesmannen skal føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter etter barne-vernloven kap. 1 til 9. Reglane i *lov ... kommuner og fylkeskommuner kapittel 30* gjelder for denne til-synsvirksomheten.
9. I lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning skal lovens tittel lyde:  
Lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning (*forsøksloven*)
10. I lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smitt-somme sykdommer skal § 7-10 a nytt tredje ledd lyde:  
*Kommune-loven kapittel 30* gjelder når det føres tilsyn med kommuner.
11. I lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke skal § 15 sjette ledd lyde:  
Kommunen kan ta opp lån for finansiering av sine forpliktelser etter første ledd bokstav a og b. De nærmere vilkår for kommunens låneopptak fremgår av *kommune-loven*.
12. I lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa gjøres følgende endringer:

§ 11-1 tredje ledd skal lyde:

Dersom samarbeidsutvalet får delegert sty-ringsoppgåver frå kommunen, kan kommunen nemne opp fleire representantar til utvalet. Kom-munen kan nemne opp samarbeidsutvalet som styre for skolen etter *kommune-loven § 5-9 og § 10-8*. Dersom kommunen nemner opp eit anna styre for skolen enn samarbeidsutvalet, skal minst to representantar for foreldrerådet vere med i styret. Inga av gruppene elevar, tilsette eller foreldre kan ha fleirtal i styret aleine. Rektor har rett til å møte, tale og komme med framlegg.

§ 11-5 tredje ledd skal lyde:

Fylkeskommunen kan nemne opp skoleutvalet som styre for skolen etter *kommune-loven § 5-9 og § 10-8*. Dersom fylkeskommunen nemner opp eit anna styre for skolen enn skoleutvalet, skal minst to representantar for elevrådet vere med i styret. Inga av gruppene elevar eller tilsette kan ha fleir-tal i styret aleine.

§ 11-8 skal lyde:

§ 11-8 *Elevrepresentantar i fylkeskommunale nemn-der*

Representantar for elevane i vidaregåande opp-læring har møte- og talerett i fylkeskommunale nemnder etter tilsvarende reglar som gjeld til-sette, jf. *kommune-loven § 13-4*.

§ 12-3 syvende ledd skal lyde:

*Kommune-loven § 7-2 tredje ledd* gjeld ikkje for oppnemning av medlemmer til yrkesopplærings-nemnda.

§ 14-1 skal lyde:

§ 14-1 *Statlig tilsyn*

Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunane og fylkeskommunane oppfyller dei pliktene dei er pålagde i eller i medhald av opplæringslova kapitel 1-16 (kommunepliktene). Reglane i *kommune-loven kapittel 30* gjeld for denne tilsynsverk-semda.

Departementet fører tilsyn med at andre plik-ter i eller i medhald av opplæringslova enn kom-munepliktene blir oppfylte. Reglane i *kommune-loven §§ 30-3 og 30-4* gjeld tilsvarende for tilsyns-verksemd etter dette leddet.

13. I lov 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper gjøres følgende endringer:

Lovens tittel skal lyde:

Lov 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper (*IKS-loven*)

§ 10 syvende ledd skal lyde:

I selskap som har 30 eller færre ansatte, har representanter for de ansatte i selskapet tilsvarende møterett i styret som etter *kommuneloven § 13-4 første ledd*.

§ 14 nytt fjerde ledd skal lyde:

Daglig leder er ansvarlig for internkontroll med lovpålagte oppgaver som selskapet utfører på vegne av kommuner. Kommuneloven § 25-1 gjelder på tilsvarende måte så langt den passer.

§ 15 skal lyde:

§ 15 *Inhabilitet*

Om inhabilitet for selskapets ansatte og medlemmer av selskapets styrende organer gjelder *kommuneloven § 13-3 og § 11-10* tilsvarende.

§ 22 tredje ledd skal lyde:

Dersom en av deltakerne er underlagt reglene i *kommuneloven kapittel 28*, skal selskapets vedtak om opptak av lån eller vedtak om langsiktig avtale om leie av bygninger, anlegg og varige driftsmidler som kan påføre selskapet utgifter utover de fire neste budsjettår, godkjennes av departementet.

§ 31 andre ledd skal lyde:

Deltakere som det er truffet vedtak om betalingsinnstilling for, jf. *kommuneloven § 29-2*, kan så lenge betalingsinnstillingen er i kraft, ikke utelukkes på grunn av mislighold av betalingsforpliktelser overfor selskapet.

14. I lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser gjøres følgende endringer:

§ 9 første ledd skal lyde:

Departementet avgjør om det skal setjast i gang utgreiing på grunnlag av initiativ etter § 8 og tar i tilfelle stilling til kva som er nødvendig omfang av denne. Avgjerd etter første punktum er ikkje enkeltvedtak etter *forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b*. Avgjerd om ikkje å setje i gang utgreiing bør likevel bli grunnlagt i samsvar med reglane i *forvaltningsloven § 25* og kan påklagast i samsvar med reglane i *forvaltningsloven kapittel VI*.

§ 12 fjerde ledd skal lyde:

Person som 1. november er busett i eit område som frå 1. januar i det etterfølgjande året på grunn av grenseendring kjem inn i ein annan kommune, blir rekna som busett i denne kommunen når det gjeld skatteplikta for det inntektsåret som byrjar den nemnte 1. januar, jf. *skatteloven § 3-1 andre ledd*.

§ 14 skal lyde:

§ 14 *Statlege avgiftskrav*

I samband med disposisjon som er ei direkte følge av grenseendring etter lova her, skal det ikkje betalast dokumentavgift etter *dokumentavgiftsloven § 6*, tinglysingsgebyr etter *tinglysingsloven § 12 b*, gebyr etter *kraftledningsregisterloven § 16* eller omregistreringsavgift etter *motorkjøretøy- og båtagiftsloven § 1*.

§ 16 skal lyde:

§ 16 *Interkommunalt samarbeid*

Kommunar og fylkeskommunar som er med i interkommunalt samarbeid etter *kommuneloven kapittel 18, 19, 20, § 31-2, IKS-loven* eller kommunal særlovgiving, kan innan eitt år frå iverksetjing av ei grenseendring seie opp deltakarforholdet sitt med ein frist på seks månader. Innan den same fristen kan også kvar av partane krevje at vedtekene for samarbeidet eller selskapsavtalen blir vurderte på nytt. Reglane som *kommunane er samde om i samarbeidsavtalen etter kommuneloven §§ 18-4, 19-4 og 20-4 eller reglane i kommuneloven § 31-2*, og reglane i *IKS-loven § 30* gjeld elles tilsvarende i slike tilfelle.

§ 16 a skal lyde:

§ 16 a *Innmelding i ROBEK-registeret ved samanslåing*

Dersom éin eller fleire av kommunane eller fylkeskommunane som skal slåast saman, står i *ROBEK-registeret etter kommuneloven § 28-1 første ledd*, kan departementet fram til samanslåinga vert sett i verk, bestemme at den nye kommunen eller fylkeskommunen skal *førast inn i ROBEK-registeret*. Dette gjeld berre dersom *ein må rekne med at den nye kommunen eller fylkeskommunen vil ta over eit så stort meirforbruk frå før samanslåinga at det er behov for å kontrollere årsbudsjettet og låneopptak*.

§ 23 fjerde ledd skal lyde:

Leiarane i nemndene og deira varamedlemmer skal ha dei eigenskapane som er føreskrivne for dommarar, jf. *domstolsloven §§ 53 og 54 andre*

ledd. Reglane i *domstolsloven* kapittel 6 om ugildskap gjeld tilsvarende for medlemmene av skjønnsnemnda og overskjønnsnemnda. Departementet avgjer spørsmål om ugildskap for leiarane i nemndene og deira varamedlemmer. Elles blir slike spørsmål avgjort av vedkomande nemndleiar.

§ 26 første ledd sjette punktum skal lyde:

Nemnda vel sjølv leiar og nestleiar. Reglane i *kommuneloven* om val og saksbehandling i folkevalde organ gjeld elles tilsvarende.

§ 26 andre ledd skal lyde:

Kommunane eller fylkeskommunane kan også opprette eit felles partssamansett utval etter *kommuneloven* § 5-10 for behandling av saker som gjeld forholdet mellom den nye eininga som arbeidsgivar og dei tilsette.

§ 26 femte ledd skal lyde:

Nemnda kan få fullmakt til å tilsetje personale i den nye eininga. Dette omfattar også tilsetjing av *kommunedirektør* og revisor. Tilsetjing av revisor skjer på bakgrunn av innstilling frå kontrollutvala. Nemnda kan òg få fullmakt til å vidareføre deltaking i interkommunalt samarbeid om revisjon eller vidareføre avtale med annan revisor. Tilsvarende gjeld for sekretariatet for kontrollutvalet. Slikt vedtak skjer etter innstilling frå kontrollutvala.

§ 26 syvende ledd skal lyde:

Reglane i *kommuneloven* om møte- og talerett for ordførar, leiar av kommuneråd eller fylkesråd, *kommunedirektør* og tilsette gjeld tilsvarende for nemnda. Reglane i *kommuneloven* kapittel 27 om lovlegkontroll gjeld tilsvarende for avgjerder fellesnemnda tek.

§ 27 første ledd tredje punktum skal lyde:

Elles gjeld reglane i *kommuneloven* § 7-1 første til fjerde ledd om konstituerande møte o.a. i kommunestyre og fylkesting.

15. I lov 14. desember 2001 nr. 95 om beskyttelse av supplerende pensjonsrettigheter for arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende som flytter innenfor EØS-området skal § 2 lyde:

§ 2 *Lovens virkeområde*

Loven gjelder pensjonsordninger som nevnt i nr. 1 til 7 når de skal gi arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende rett til alderspensjon og eventuelt uførepensjon og etterlattepensjon i til-

legg til eller i stedet for tilsvarende lovbaserte trygdeytelser (supplerende pensjonsordninger):

1. pensjonsordninger opprettet i livsforsikringselskap, pensjonskasse, bank eller forvaltningsselskap for verdipapirfond og som omfattes av lov 24. mars 2000 nr. 16 om foretakspensjon eller lov 24. november 2000 nr. 81 om innskuddspensjon i arbeidsforhold,
2. kommunale pensjonsordninger som omfattes av *lov ... om kommuner og fylkeskommuner* §§ 8-7 og 13-5 med tilhørende forskrifter,
3. andre kollektive pensjonsordninger i pensjonskasse eller livsforsikringsselskap enn de som er nevnt under 1 og 2,
4. avtalebaserte pensjonsordninger hvor ytelsene utbetales over foretakets drift,
5. pensjonsfond som omfattes av lov 24. mars 2000 nr. 16 om foretakspensjon § 16-2 23. ledd,
6. avtaler om pensjonsordning for selvstendig næringsdrivende,
7. *sykehjelps-* og pensjonsordningen for leger

16. I lov 14. juni 2002 nr. 20 vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver skal § 31 a andre ledd lyde:

For tilsyn med lovligheten av kommunenes gjennomføring av plikter etter §§ 9 til 16 gjelder *kommuneloven* kapittel 30.

17. I lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre gjøres følgende endringer:

§ 3-3 tredje ledd skal lyde:

(3) Utelukket fra valg til fylkestinget eller kommunestyret er:

- a) fylkesmannen og assisterende fylkesmann og
- b) den som i vedkommende kommune eller fylkeskommune er
  - *kommunedirektør* eller dennes stedfortreder,
  - *kommunalsjefer, etatssjefer og ledere på tilsvarende nivå,*
  - sekretær for kommunestyret eller fylkestinget,
  - ansvarlig for regnskapsfunksjonen,
  - den som foretar revisjon for kommunen eller fylkeskommunen.

§ 13-4 femte ledd skal lyde:

(5) *Bestemmelsene i kommuneloven* kapittel 27 om lovlighetskontroll gjelder tilsvarende. Fristen for å fremsette begjæring om lovlighetskontroll er likevel sju dager etter at fylkestinget eller kommunestyret har truffet vedtak etter første ledd.



18. I lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere skal § 23 andre ledd lyde:

Reglene i *kommuneloven kapittel 30* gjelder for tilsyn etter første ledd.

19. I lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skolar skal § 7-2 femte ledd lyde:

Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunane og fylkeskommunane oppfyller dei pliktene dei er pålagde i eller i medhold av §§ 3-3, 3-5, 3-6, 3-7, 3-8 og 3-10. Reglane i *kommuneloven kapittel 30* gjeld for denne tilsynsverksemda.

20. I lov 12. desember 2003 nr. 108 om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv. gjøres følgende endringer:

§ 6 andre ledd skal lyde:

Krav om kompensasjon medtas i oppgaven for den periode beløpet er registrert i regnskapssystemet etter regnskapsbestemmelsene som følger av *kommuneloven* eller bokført i regnskapssystemet etter bestemmelsene i lov 19. november 2004 nr. 73 om bokføring (bokføringsloven) eller i forskrift gitt i medhold av loven.

21. I lov 19. desember 2003 nr. 130 om Innovasjon Norge skal § 6 fjerde ledd lyde:

*Lov ... om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 14-19* gjelder ikke for indirekte garantier som fylkeskommunene stiller overfor selskapet.

22. I lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager skal § 9 første ledd lyde:

Fylkesmannen fører tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter som barnehagemyndighet etter § 8, kapittel IV, V og V A. Reglene i *kommuneloven kapittel 30* gjelder for tilsynsvirkosomheten.

23. I lov 17. juni 2005 nr. 67 om betaling og innkreving av skatte- og avgiftskrav skal § 13-2 lyde:

§ 13-2 *Skyldnerens motregningsadgang*

Skyldneren kan kreve at innkrevingsmyndighetene motregner når vilkårene i § 13-1 er til stede, jf. likevel begrensningene i *kommuneloven § 14-22*.

24. I lov 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke skal § 8 første ledd lyde:

Valget av styremedlemmer og varamedlemmer holdes som forholdvalg som nevnt i *kommuneloven §§ 7-5 og 7-6* dersom minst ett medlem av organet krever det.

25. I lov 17. juni 2005 nr. 101 om egedomsregistrering gjøres følgende endringer:

§ 5 a andre ledd tredje punktum skal lyde:

Kommunen kan etter avtale overlate til *ein* annan kommune etter reglane i *kommunelova kapittel 20*, eller til sentral matrikkelstyresmakt, å føre matrikkelen på sine vegner.

§ 28 skal lyde:

§ 28 *Tilsyn med matrikkelføringa*

Sentral matrikkelstyresmakt skal føre tilsyn med at matrikkelen blir ført i samsvar med lov og forskrift, og kan gi pålegg om retting av opplysningar eller andre tiltak for å rette opp manglar ved måten føringa skjer på. *Reglane i kommunelova kapittel 30 gjeld for tilsyn med kommunane.*

26. I lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd

§ 5 andre ledd skal lyde:

For dokument som er utarbeidde av eller til Riksrevisjonen i saker som han vurderer å leggje fram for Stortinget som ledd i den konstitusjonelle kontrollen, gjeld innsyn først når saka er motteken i Stortinget, eller når Riksrevisjonen har varsla vedkommande organ om at saka er ferdigbehandla, jf. lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen § 18 andre ledd. Innsyn kan utsetjast for dokument som er utarbeidde av eller til ein revisor for ein kommune eller fylkeskommune, i saker som revisoren skal rapportere til kontrollutvalet, jf. *kommuneloven § 24-2 tredje ledd*, inntil kontrollutvalet har motteke ein endeleg versjon av *dokumentet*.

§ 16 første ledd skal lyde:

Unntaka i §§ 14 og 15 gjeld ikkje:

- saksframlegg med vedlegg til eit kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalt organ,
- sakliste til møte i folkevalde organ i kommunar og fylkeskommunar,
- dokument frå eller til kommunale og fylkeskommunale kontrollutval, revisjonsorgan og klagenemnder, og
- dokument i saker der ei kommunal eller fylkeskommunal eining opptrer som ekstern part i høve til ei anna slik eining.

§ 14 gjeld likevel for dokument som blir utveksla mellom kommunale og fylkeskommu-

nale kontrollutval og sekretariatet til utvalet. For kommunar og fylkeskommunar med parlamentarisk styreform gjeld §§ 14 og 15 likevel for saksframlegg med vedlegg og sakliste til førebuande møte i kommuneråd og fylkesråd der ein ikkje skal gjere vedtak eller leggje fram innstilling. §§ 14 og 15 gjeld også for dokument som eit folkevalt organ har kravd innsyn i etter kommuneloven § 11-13.

§ 16 andre ledd skal lyde:

Unntaket i § 14 gjeld ikkje for dokument frå eller til eit kommunalt eller fylkeskommunalt særlovsorgan eller eit kommunalt eller fylkeskommunalt foretak etter *kommuneloven kapittel 9*.

27. I lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling gjøres følgende endringer:

§ 11-1 fjerde ledd skal lyde:

Kommuneplanen skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer, og revideres årlig. *Økonomiplanen etter kommuneloven § 14-2 bokstav a kan inngå i eller utgjøre handlingsdelen.*

§ 11-4 andre ledd skal lyde:

For den årlige rullering av kommuneplanens handlingsdel, jf. § 11-1, skal kommunen innhente synspunkter fra berørte statlige og regionale organer og andre som har ansvar for gjennomføring av tiltak i handlingsdelen. Forslag til vedtak i kommunestyret skal gjøres offentlig minst 14 dager før kommunestyrets behandling.

28. I lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann gjøres følgende endringer:

§ 10 første ledd skal lyde:

Myndighet som etter denne loven tilligger kommunen, kan delegeres til *en vertskommune*, jf. *lov ... om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kapittel 20*, og til selskap etablert i henhold til lov 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper (*IKS-loven*).

§ 47 andre ledd skal lyde:

Havnekapitalen skal holdes regnskapsmessig atskilt fra kommunens øvrige midler. For havnevirksomhet som ikke er omfattet av § 1-2 i lov 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap mv. (regnskapsloven) eller av særlige regnskapsregler fastsatt i eller i medhold av *lov ... om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)* eller annen lovgiv-

ning, skal det utarbeides resultatregnskap og årsberetning etter reglene i regnskapsloven, med mindre det i forskrift fastsatt av departementet er gjort unntak fra dette kravet.

§ 52 andre ledd skal lyde:

Departementet fører tilsyn med kommunens plikter etter § 15 første ledd første punktum, § 40 tredje ledd, § 47 annet ledd, § 48 første ledd og § 51 annet ledd. Tilsynet skjer i henhold til *lov ... om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kapittel 30*.

29. I lov 19. juni 2009 nr. 44 om kommunale krisesentertilbud skal § 9 andre ledd lyde:

Reglane i *kommuneloven kapittel 30* gjeld for den tilsynsverksemda som er nemnd i første leddet.

30. I lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen skal § 9 andre ledd lyde:

Reglene i *kommuneloven kapittel 30* gjelder for tilsyn etter første ledd.

31. I lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret skal § 29 tredje ledd lyde:

For tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter etter §§ 12, 13, 14, 15, 20 og 21 gjelder *kommuneloven kapittel 30*.

32. I lov 24. juni 2011 nr. 29 om folkehelsearbeid skal § 31 andre ledd lyde:

Reglene i *kommuneloven kapittel 30* gjelder for tilsynsvirksomheten etter første ledd.

33. I lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. skal § 12-3 andre ledd første punktum lyde:

*Kommuneloven kapittel 30* gjelder tilsvarende for tilsynsvirksomheten etter første ledd, med unntak av § 30-4.

34. I lov 16. desember 2011 nr. 65 om næringsberedskap gjøres følgende endringer:

§ 12 skal lyde:

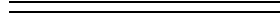
§ 12 *Statlig tilsyn med kommunen og fylkeskommunen*

Fylkesmannen fører tilsyn med kommunens og fylkeskommunens oppfyllelse av plikter gitt etter § 11 første ledd og i forskrifter med hjemmel i § 11 andre ledd. Reglane i *kommuneloven kapittel 30* gjelder for slikt tilsyn.

§ 22 skal lyde:

§ 22 *Sanksjoner overfor kommuner og fylkeskommuner*

For håndheving av sanksjoner overfor kommuner og fylkeskommuner gjelder bestemmelsene i *kommuneloven kapittel 30*. §§ 19 og 20 i loven her gjelder i tillegg.



## Bestilling av publikasjoner

### Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)

Telefon: 22 24 00 00

### Privat sektor:

Internett: [www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: 07 Media – 03/2018

